Solliciteur général Canada | Solicitor General Canada

RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF CHARGÉ PAR LE SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA D'ÉTUDIER LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS CORRECTIONNELS

le 30 novembre 1984

Canada

RAPPORT
DU COMITÉ CONSULTATIF CHARGÉ PAR LE SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA D'ÉTUDIER LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS CORRECTIONNELS

le 30 novembre 1984

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

N° de cat. JS 42-23/1984F

ISBN 0-662-92913-6

Publié par la Division des communications, avec l'autorisation de l'hon. Elmer MacKay, CP, CR, député, Solliciteur général du Canada.

Cette publication peut être obtenue gratuitement, en français et en anglais, de la Division des communications, Secrétariat du Ministère, Solliciteur général Canada, Ottawa (Ontario) KlA 0P8.

Government of Canada

Advisory Committee to the Solicitor General of Canada on the Management of Correctional Institutions

Gouvernement du Canada

Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels

le 30 novembre 1984

L'honorable Elmer MacKay, CP, cr, député
Solliciteur général du Canada

Monsieur le Ministre,

Nous vous soumettons respectueusement le rapport du Comité consultatif chargé d'étudier la gestion des établissements correctionnels.

John J. Carson
Président

Claude Edwards

Claude Bouchard

Patricia Ware

Chester Cunningham

William Westlake

Chairman : John Carson
Président :

Members : Claude Bouchard, Chester Cunningham
Membres : Claude Edwards, Patricia Ware, William Westlake

Executive Secretary : Frank Porporino, Ph.D.
Secrétaire général :

Canada

TABLE DES MATIÈRES

		Page
Préface		i
Chapitre I	**Introduction**	1
Chapitre II	**Historique de la gestion du Service correctionnel du Canada, de 1960 à 1984**	5
	La réforme: 1960 à 1969	5
	L'adaptation: 1970 à 1977	8
	Le contrôle: 1978 à 1984	12
	Résumé et conclusion	16
	Tableau 1: Étapes de l'évolution de l'organisme, 1960-1984	17
Chapitre III	**Gestion actuelle des services correctionnels**	18
	Mandat	18
	Principes	19
	La leadership dans les établissements	21
	Gestion des ressources humaines	27
	Organisation et haute direction	33
Chapitre IV	**Mesures contre la violence dans les établissements**	38
	Ampleur du problème	39
	Gestion de la population carcérale	41
	Surveillance et contrôle	48
	Programmes de prévention	54
	Mesures à prendre après les incidents violents	58

Annexes

A. Mandat du Comité consultatif
B. Mise à jour des suites données aux recommandations du Sous-comité parlementaire de 1977 sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada
C. Étude sur la charge de travail des directeurs
D. Recommandations relatives au programme des unités spéciales de détention, tirées du Rapport du Groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario
E. Directives du Service correctionnel du Canada: Mise en oeuvre de mesures suivant le règlement d'une situation d'urgence, et Mesures spéciales à prendre à la suite d'un incident grave
F. Liste des organismes et personnes qui ont présenté des mémoires
G. Liste des établissements du Service correctionnel du Canada visités
H. Liste des autres installations visitées
I. Liste des personnes interviewées par le Comité

Bibliographie

PRÉFACE

Une série d'incidents violents a attiré de nouveau l'attention du public sur le Service correctionnel du Canada et, bien que ce soit là une réaction normale, nous ne croyons pas qu'un service correctionnel doive être remarqué et jugé surtout à cause de ses éléments négatifs.

Notre comité s'est mis au travail en adoptant comme position qu'il fallait non seulement évaluer les faiblesses ou les défauts du Service correctionnel du Canada, mais aussi examiner objectivement tout ce qui allait bien. Dans un service pénal aussi grand que celui de notre pays, où 62 établissements offrent des niveaux de sécurité divers et hébergent certains des individus les plus violents et les plus récalcitrants de la société, il est inévitable qu'à un moment donné, quelque chose aille mal quelque part.

Nous convenons avec les praticiens du secteur correctionnel et les universitaires qu'il n'existe pas de solutions simples, sur le plan de l'organisation, à la violence dans les prisons; que la violence est le résultat de l'interaction complexe de facteurs propres à la nature des individus incarcérés et à l'expérience de l'incarcération; et que, compte tenu de nos connaissances limitées sur le traitement des individus violents, la société doit faire preuve de réalisme et s'attendre à ce qu'il y ait périodiquement des accès de violence dans nos établissements.

Par contre, nous ne soulignerons jamais assez la nécessité de sans cesse chercher des moyens de réduire la violence dans les prisons. Au fur et à mesure que le système de justice pénale tentera de faire de l'incarcération une mesure de dernier recours, nos pénitenciers fédéraux seront aux prises avec des détenus plus violents et plus perturbés qui purgent de plus longues peines. Au fur et à mesure que la lutte pour survivre dans les prisons se fera plus âpre, les attitudes et les comportements violents pourraient fort bien s'intensifier. À la longue, la protection de la société sera compromise si les conditions d'incarcération rendent pires encore certains délinquants. En effet, presque tous les détenus retourneront un jour à la vie civile. Aussi, jusqu'à la découverte d'une meilleure solution, les agents de correction devront s'efforcer de relever le défi que pose un milieu correctionnel plus agité et de veiller à ce que les pénitenciers offrent des conditions de vie sûres et justes tant pour le personnel que pour les détenus. Les relations qui s'établissent entre le personnel et les détenus sont au coeur même de la question des services correctionnels et nous sommes persuadés qu'en donnant à ces relations l'orientation voulue, il sera possible de mettre sur pied des programmes et des contrôles efficaces.

Le Comité espère que la série de propositions faites dans le présent rapport posera pour le Service les fondements d'une période de revitalisation. Au cours de notre travail, nous avons trouvé encourageante l'acceptation apparemmment croissante de nos idées. Nous aimerions plaider en faveur de l'appui soutenu et de la collaboration sans réserve qui seront nécessaires à tous les niveaux du Service pour donner suite intégralement à

nos recommandations. Réduire la fréquence de la violence est un objectif important auquel doivent souscrire et participer tous les membres du personnel et tous les niveaux de gestion. Nous comptons sur leur collaboration.

CHAPITRE I

INTRODUCTION

Le Comité consultatif chargé par le Solliciteur général d'étudier la gestion des établissements correctionnels a reçu son mandat le 27 juillet 1984. Il a été créé à la suite de trois études portant sur des suicides et des incidents violents survenus au sein du Service correctionnel du Canada, soit l'étude sur les suicides dans la Région de l'Atlantique, l'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario, et l'enquête de l'Enquêteur correctionnel sur les répercussions de l'émeute de 1982 à l'établissement Archambault.

Le Comité était chargé en général d'examiner la gestion du Service correctionnel du Canada, en tenant compte de ces rapports, ainsi que la façon dont les établissements sont gérés et les programmes administrés, et de formuler d'autres observations pertinentes. Son mandat détaillé figure à l'annexe A du présent rapport.

Le Comité était composé de six membres, présentés comme suit dans le communiqué du Ministre:

M. John Carson, président -- M. Carson est professeur de gestion des ressources humaines à l'Université d'Ottawa et ancien président de la Commission de la Fonction publique du Canada.

M. Claude Bouchard -- M. Bouchard a occupé plusieurs postes importants au sein du système canadien de justice pénale, notamment le poste de vice-président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, de sous-directeur adjoint dans un pénitencier et de secrétaire associé du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle.

M. Chester Cunningham -- M. Cunningham est directeur exécutif des Services d'orientation autochtones de l'Alberta, organisme s'occupant des autochtones ayant des démêlés avec la justice.

M. Claude Edwards -- M. Edwards a été membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et président de l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

Mme Patricia Ware -- Mme Ware est l'un des directeurs de la Société John Howard de la Colombie-Britannique et de la Société Elizabeth Fry de Vancouver. Elle connaît bien le fonctionnement des établissements correctionnels de la côte ouest.

M. William Westlake -- M. Westlake, qui a récemment pris sa retraite, a fait carrière au sein du Service correctionnel du Canada et a été le premier Sous-commissaire principal du Service.

À la première réunion officielle du Comité, le 7 août 1984, nous avons dressé un plan de travail qui nous permettait de respecter la date de présentation de notre rapport, soit le 30 novembre 1984.

Nous avons également réuni un personnel peu nombreux en administration et en recherche, soit Frank Porporino, secrétaire administratif; Martine Larocque, adjointe administrative; Robin McGee, adjoint de recherche; Jacqueline Grenier, réceptionniste et opératrice de machine de traitement de textes; et Ted Tunis, Colin Freebury et Robert Tompkins, du Bureau des conseillers en gestion.

Par la force des choses, notre examen de la gestion et des opérations du Service a été général plutôt que détaillé.

En plus d'analyser de nombreux documents se rapportant à des questions particulières, nous avons recueilli des renseignements et des opinions auprès de nombreux spécialistes du domaine correctionnel. Nous avons reçu des mémoires, dont beaucoup étaient excellents, de divers organismes et groupes bénévoles travaillant dans le secteur de la justice pénale partout au pays. Nous avons également rencontré des spécialistes du domaine correctionnel appartenant à d'autres administrations et nous avons interrogé d'anciens hauts fonctionnaires du Service, qui nous ont aidés à faire l'historique de la question.

Nous avons rencontré le Vérificateur général du Canada ainsi que des représentants du Conseil du Trésor, du Bureau de Contrôleur général et de la Commission de la Fonction publique, afin de connaître le point de vue des organismes centraux sur la gestion du Service correctionnel du Canada. Nous avons également eu des entretiens avec l'ancien Solliciteur général, l'honorable Robert Kaplan, et avec le Sous-solliciteur général et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons en outre assisté à de nombreuses séances d'information données par le Commissaire et par le Bureau de direction du Service correctionnel du Canada et nous avons rencontré individuellement la plupart des hauts fonctionnaires de l'Administration centrale, ainsi que l'actuel titulaire du poste d'Inspecteur général et son prédécesseur.

Le Comité a jugé important de se rendre dans le plus grand nombre possible d'établissements et de rencontrer de nombreuses personnes au niveau opérationnel. Nous avons donc visité 28 établissements, plusieurs bureaux de libération conditionnelle, divers collèges du personnel de correction et tous les bureaux régionaux du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons visité des établissements de tous les niveaux de sécurité et observé des employés et des détenus dans des aires de travail et de loisir et pendant des cours de formation scolaire ou professionnelle. Nous nous sommes également rendus dans plusieurs établissements spécialisés du Service, comme les centres régionaux de traitement, les unités spéciales de détention et les fermes à sécurité minimale.

Dans tous les établissements, nous avons rencontré le directeur et les directeurs adjoints, le Comité des détenus et d'autres groupes de détenus, et des représentants du Syndicat des employés du Solliciteur général et de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada. Nous avons également rencontré des membres de comités consultatifs de citoyens et des membres du Comité national de direction de ces comités à Ottawa. Dans les administrations régionales, nous avons rencontré les sous-commissaires régionaux et les divers administrateurs fonctionnels. Nous avons interrogé en tout plus de 300 membres du personnel d'exécution et quelque 50 administrateurs régionaux.

Pour compléter notre évaluation des trois rapports que nous avions été chargés d'examiner, nous avons rencontré M. J. Vantour, président du Groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario, M. E.H. Botterell, président du Groupe d'étude sur les suicides dans la Région de l'Atlantique et M. R. Stewart, Enquêteur correctionnel.

Ces entretiens se sont révélés fort précieux. Les questions et les sujets de préoccupation qui se rapportaient à notre mandat ont été traités avec franchise et sérieux. Malgré des différences manifestes, il existe des opinions compatibles sur plusieurs questions de politique et de de gestion.

Nous savons qu'aucun comité de l'extérieur ne peut être omniscient, quel que soit le soin avec lequel il cherche à s'informer. Nous concluons cependant qu'à bien des égards, le Service correctionnel du Canada fonctionne bien.

Nous avons été impressionnés par l'importance des progrès réalisés depuis que le Sous-comité parlementaire a écrit, en 1977, que le Service correctionnel du Canada était "en pleine crise". Le Service a, en effet, respecté voire dépassé les normes internationales en matière de prestation de services et a mis en oeuvre de nombreuses politiques et garanties conformes au devoir d'agir équitablement. Il en est résulté une plus grande franchise et un plus grand respect de l'obligation de rendre compte. De toute évidence, ces dernières années, le Service correctionnel du Canada s'est transformé et est devenu un organisme administré professionnellement au moyen de systèmes et de contrôles qui assurent une utilisation judicieuse et efficace de ses ressources.

Pourtant, notre analyse de l'évolution récente du Service et notre évaluation des attitudes et des préoccupations du personnel des établissements portent à croire que le Service se trouve à un moment décisif de son histoire.

Contrairement au Sous-comité parlementaire de 1977, nous n'avons pas senti d'hostilité déclarée et généralisée ou de méfiance profonde entre le personnel et les détenus, ou entre le personnel et l'administration. Nous avons été frappés par le degré de satisfaction au travail, l'engagement et l'esprit d'équipe que nous avons notés chez un grand nombre de membres du personnel. Toutefois, les frustations dues à divers facteurs qui influent sur le fonctionnement des établissements ont été exprimées de façon claire et soutenue.

Le Comité a relevé des preuves convaincantes indiquant que les contrôles administratifs et l'organisation mêmes qui ont permis de constants progrès pourraient maintenant avoir des effets négatifs sur le moral du personnel et compromettre la réalisation du double objectif que constituent l'établissement de conditions humaines de détention et la prestation de programmes efficaces.

Le bon fonctionnement et l'amélioration d'un système correctionnel dépendent en dernière analyse de l'attitude et du moral du personnel de correction et de la qualité des relations qui s'établissent entre le personnel et les détenus.

Le Comité est convaincu que si le Service maintient son orientation vers la gestion centralisée, la qualité des relations et de la participation du personnel et des détenus se détériorera. Nous partageons à cet égard un bon nombre d'opinions émises par le Groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario et convenons avec lui qu'il faut apporter certaines modifications fondamentales aux pratiques de gestion pour faire face à certaines sources de violence dans les établissements fédéraux.

Nous n'oublions pas que des répercussions financières sont liées à nos recommandations. Nous n'avions ni le temps ni les ressources nécessaires pour évaluer le coût des changements proposés. Nous pensons toutefois qu'il en résultera des avantages importants, notamment une diminution des coûts humains incalculables qu'entraîne la violence dans les pénitenciers.

Notre rapport se présente comme suit. Le deuxième chapitre passe en revue l'évolution de la gestion du Service correctionnel du Canada de 1960 à nos jours, ce qui situe dans une perspective importante les observations faites dans le rapport.

Dans le troisième chapitre, nous examinons la gestion actuelle du Service correctionnel et recommandons des améliorations à apporter à l'organisation.

Le quatrième chapitre traite des préoccupations du Comité relatives à la violence qui a caractérisé de nombreux établissements ces dernières années. Nous y faisons quelques recommandations visant à réduire les troubles dans les pénitenciers.

Les annexes du rapport comprennent une analyse que nous avons fait faire de la charge de travail des directeurs ainsi qu'une vue d'ensemble des suites données aux recommandations faites par le Sous-comité parlementaire de 1977 sur le régime d'institutions pénitentiaires.

Nous désirons remercier tous ceux qui nous ont aidés au cours de nos travaux.

Nous aimerions remercier tout particulièrement M. Lucien Gosselin, notre agent de liaison avec le Service correctionnel du Canada, ainsi que notre remarquable équipe d'administrateurs, de chercheurs et de conseillers, qui a permis la réalisation du présent rapport.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA GESTION DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA, DE 1960 À 1984

Le présent chapitre donne un bref historique de la gestion du service correctionnel fédéral au cours des vingt-cinq dernières années. Il a été rédigé à partir d'entretiens avec de nombreux employés du Service, qui travaillent encore ou qui ont pris leur retraite, et de l'examen de rapports annuels, d'études de gestion, de grandes enquêtes et d'autres documents connexes. Nous avons eu, entre autres, des entrevues avec les commissaires Allen MacLeod, Paul Faguy et Donald Yeomans, et avec d'anciens chefs de la sécurité, du personnel et des programmes pour les détenus.

Il est caractéristique des organismes publics de traverser des étapes diverses et de voir leurs préoccupations en matière de gestion se réorienter, les questions liées à leur mandat et aux objectifs de leurs programmes passant au deuxième plan, pour faire place aux questions liées à la réglementation et au contrôle. Et le Service correctionnel du Canada, comme le montre son histoire récente, n'échappe pas à cette règle. Malgré certains sujets de préoccupation communs, trois étapes distinctes sont évidentes: la réforme, l'adaptation et le contrôle.

La réforme - 1960 à 1969

Avant 1960, le Service canadien des pénitenciers était dirigé et organisé suivant un modèle para-militaire et devait jouer un rôle surtout axé sur la détention et la punition. Dans les années 50, un nouvel intérêt pour la réadaptation des détenus a amené le gouvernement à créer le Comité de planification des services correctionnels qu'il a chargé d'élaborer une nouvelle structure et un nouveau programme. Le Comité a mis l'accent sur la réadaptation des détenus au moyen de techniques "scientifiques" et sur l'importance d'un personnel bien choisi, bien formé et intéressé par sa carrière, dans un rapport qui a posé les jalons de la révision de la Loi sur les pénitenciers en 1962 et de changements importants dans le Service, entre autres:

- la construction d'établissements variés et répartis dans l'ensemble du pays;
- une réorganisation fonctionnelle à tous les niveaux;
- la création de sous-directions régionales; et
- le classement et le placement des détenus dans des établissements appropriés.

En 1960, le président du Comité de planification des services correctionnels et auteur du rapport, M. Allen J. MacLeod, a été nommé commissaire du Service des pénitenciers et a reçu du ministre de la Justice de l'époque, l'honorable E.D. Fulton, le mandat de mettre en oeuvre les recommandations du Comité, compte tenu en particulier du "taux alarmant" de l'augmentation du nombre des détenus, y compris les jeunes.

Pour faciliter la gestion, le colonel J.R. Stone, également membre du Comité de planification, a été nommé au tout nouveau poste de sous-commissaire. M. MacLeod a pu alors lui déléguer la responsabilité des opérations et se consacrer à l'explication et à la promotion des changements proposés.

La réussite de M. MacLeod à titre de commissaire tenait à son adhésion à de grands principes et à ses qualités sur le plan des relations interpersonnelles. Il estimait que la réforme pénitentiaire était une cause juste, à laquelle devaient s'intéresser tous les niveaux du Service et de la société. Contrairement à ses prédécesseurs, il a passé une grande partie de son temps loin de l'Administration centrale, se déplaçant pour aller rencontrer le personnel des établissements, des détenus et des représentants des collectivités, du milieu professionnel et du monde politique, afin de discuter avec eux de problèmes et d'idées. Les directeurs d'établissement et, plus tard, les directeurs régionaux, ont participé au processus de changement grâce à la tenue régulière de conférences et à la formation de comités spéciaux chargés d'examiner la mise en oeuvre des plans.

L'une des principales préoccupations du Comité de planification des services correctionnels était que, selon lui, il fallait loger les détenus - d'ailleurs relativement peu nombreux (environ 30 %) - qui présentaient des risques graves pour la sécurité, à l'écart des détenus plus aptes à bénéficier de conditions de vie plus détendues et de programmes de réadaptation. On a donc préparé un plan de construction prévoyant dans chaque région un centre de réception, des installations médicales et psychiatriques, une unité spéciale de détention, des établissements à sécurité maximale, moyenne et minimale, et les services administratifs nécessaires. En 1963, le Cabinet a approuvé un plan décennal reposant sur l'hypothèse selon laquelle le fonctionnement des services correctionnels repose sur la qualité des relations entre le personnel et les détenus.

À ce moment-là, quatre établissements à sécurité moyenne et quinze établissements à sécurité minimale avaient été ouverts et deux établissements à sécurité maximale avaient été convertis en établissements à sécurité moyenne. Cinq ans plus tôt, il n'y avait en tout que neuf établissements à sécurité maximale.

En outre, des dispositions ont été prises pour que les conditions de vie des détenus ressemblent davantage aux conditions de vie à l'extérieur. Des visites "comme à la maison" et des vêtements "civils" ont été autorisés tant pour les gardiens que pour les détenus, les soirées ont été réservées aux activités sociales et le nombre des programmes de loisirs auxquels participait la collectivité ont augmenté.

Pendant la seconde moitié de la décennie, des facteurs extérieurs ont toutefois influé sur la mise en oeuvre du plan de construction. Tout d'abord, la population carcérale a commencé à baisser, s'éloignant du point culminant atteint en 1964. Le Service ne pouvait donc plus utiliser plusieurs centaines d'années-personnes qui lui avaient été allouées. Le Conseil du Trésor a craint que le programme de construction soit trop ambitieux, et les plans de plusieurs établissements ont été interrompus. Il y eu ensuite un gel de la dotation en vertu d'une mesure d'économie appliquée dans l'ensemble du gouvernement en 1969.

Deuxièmement, 1966 a vu la création d'un ministère du Solliciteur général chargé d'assurer la coordination entre certains éléments du système de justice pénale. Le Service des pénitenciers a été détaché du ministère de la Justice et intégré au nouveau ministère, tout comme la Commission nationale des libérations conditionnelles et la GRC.

Troisièmement, il y a eu des changements dans les relations entre le personnel et l'administration. En 1967, le Conseil du Trésor était devenu l'employeur et les syndicats d'employés avaient été agréés puisque la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique s'appliquait au Service des pénitenciers. En 1969, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique s'est également appliquée au Service, et la Commission de la Fonction publique est devenu l'employeur.

Quatrièmement, le rôle du Service des pénitenciers dans la réadaptation des détenus a été remis en question. D'une part, certains soutenaient que l'accent n'était pas suffisamment mis sur la réadaptation. Ainsi, en 1967, un comité mixte spécial du Parlement a recommandé de retarder la construction d'autres établissements à sécurité maximale jusqu'à ce que le Service canadien des pénitenciers ait préparé:

> ...un exposé détaillé du programme qu'il se propose d'exécuter dans ces établissements, en mentionnant particulièrement les initiatives qui visent à changer le comportement des détenus; en outre, en tenant compte des exigences à chaque sphère ... , il devra faire son possible pour utiliser les meilleures connaissances dont il dispose quant à l'établissement des programmes qui ont pour objet d'améliorer le comportement des détenus dans les institutions de correction. (p.418)

D'autre part, l'utilisation dans les pénitenciers de techniques de psychologie et de travail social faisait l'objet de critiques sévères et était jugée immorale et inefficace. De nombreux articles de publications spécialisées reflétaient cette opinion, comme le montre un article intitulé "Tyranny of Treatment", paru dans le numéro d'avril 1968 de la Revue canadienne de criminologie:

> (traduction) Ces dernières décennies ... les gens qui pensaient en termes de "traitement" ont acquis de plus en plus d'autorité dans l'administration des services correctionnels; d'autre part, les recherches prouvent avec de plus en plus de précision l'inefficacité des méthodes que ces personnes adoptent. (p.378)

En 1969, le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, présidé par le juge Roger Ouimet, notait dans son rapport des preuves de plus en plus nombreuses indiquant que le traitement dans la collectivité pouvait être souvent beaucoup plus efficace que le traitement en milieu carcéral. Et bien que le Comité ait de façon générale appuyé la poursuite des efforts visant la réadaptation des détenus dans les pénitenciers, cette affirmation, tout comme d'autres, témoignait d'une incertitude croissante vis-à-vis du but poursuivi.

Ainsi, en 1969, l'esprit de changement qui caractérisait le Service des pénitenciers depuis dix ans avait perdu de sa vigueur. Les préoccupations d'ordre humanitaire et le grand plan de construction, ainsi que le style éclairé de leadership et l'esprit d'entreprise de M. MacLeod, avaient fait entrer le Service des pénitenciers dans l'ère moderne. Cette approche de la gestion des questions correctionnelles ne pouvait toutefois répondre à tous les changements. L'étape de la réforme de l'organisation et de la croissance se terminait. L'étape de l'adaptation allait commencer.

L'adaptation: 1970 à 1977

Un nouveau commissaire, M. Paul Faguy, a été nommé en 1970. L'une de ses premières priorités a été de répondre aux critiques sur l'échec du Service en ce qui concerne la réadaptation des détenus. Il a donc créé un poste de sous-commissaire adjoint, auquel a été confiée la responsabilité de la formation, du traitement et de la sécurité des détenus, ainsi que de l'"évaluation de l'efficacité des programmes existants en fonction des théories modernes en matière correctionnelle". Le titulaire de ce nouveau poste, M. John Braithwaite, détenait une maîtrise en service social, avait été directeur d'un établissement provincial en Colombie-Britannique et avait rédigé la partie du rapport du Comité sur les services correctionnels qui traitait des pénitenciers.

Sous la direction de M. Faguy, plusieurs dispositions ont été prises en vue de libéraliser les conditions de vie et les privilèges des détenus et de supprimer certains mesures de contrôle et formes de punition: on a aboli les matricules sur les vêtements des détenus, toutes les restrictions relatives au nombre de lettres qu'un détenu pouvait écrire ou recevoir, ainsi que les punitions corporelles et l'utilisation de régimes alimentaires en guise de punition.

Des programmes axés sur le traitement en groupe et le traitement dans la collectivité ont été mis au point. On a, par exemple, commencé à appliquer dans plusieurs établissements à sécurité moyenne le concept de l'unité résidentielle, qui prévoit l'affectation de personnel sans uniforme auprès

de petits groupes de détenus, en 1971. La même année, des contrats ont été conclus avec des centres résidentiels communautaires pour l'hébergement de certains détenus.

Vers cette époque, toutefois, le Service a de nouveau eu comme priorité dominante le problème du surpeuplement. Les détenus étaient plus nombreux et, en 1973, leur nombre atteignait le point culminant de 1964. Les détenus difficiles et dangereux étaient aussi beaucoup plus nombreux, il y avait un problème de stupéfiants et les détenus militaient davantage pour leurs droits et leurs privilèges. De plus, il y avait une pénurie d'installations et de personnel à cause de la décision prise antérieurement de réduire le programme de construction et la dotation.

La situation est devenue critique en 1971, lorsqu'il y a eu une très grosse émeute au pénitencier de Kingston. Au cours des cinq années suivantes, une série sans précédent de troubles graves a donné lieu à des pressions politiques de plus en plus nombreuses pour que des mesures soient prises. Le Service a réagi en reportant la fermeture de certains établissements plus anciens, en essayant d'obtenir plus rapidement d'autres installations et en s'efforçant d'accélérer le processus de libération conditionnelle. Il y a également eu expansion de services spéciaux, comme le montre la croissance des Opérations de sécurité.

La première sous-direction de la sécurité a été créée en 1971, à l'Administration centrale. Son directeur avait pour rôle principal de planifier et de surveiller l'augmentation des mesures de sécurité passive, en particulier l'installation de tours de surveillance avec gardiens armés et de doubles clôtures dans les établissements à sécurité moyenne. Il y a eu ensuite formation d'une équipe d'appui tactique de cinq hommes dans chaque administration régionale, introduction de nouvelles armes, mise au point de nouvelles méthodes pour faire face aux situations d'urgence, comme les prises d'otages, et création à l'Administration centrale d'un centre d'intervention en cas d'urgence. Ces initiatives ont donné lieu à l'élaboration de nouvelles directives et instructions, et à d'importantes dépenses de fonds additionnels, ainsi qu'à l'embauche et à la formation d'un personnel plus nombreux, qui a justifié plus de surveillance. En 1976, la Sous-direction de la sécurité était devenue une direction dotée d'un personnel composé de trente employés et dirigée par deux directeurs et un sous-commissaire.

Le rôle et l'importance d'autres secteurs ont également connu une expansion rapide. En 1973, le Solliciteur général a créé le Bureau de l'Enquêteur correctionnel, chargé de jouer le rôle d'ombudsman des détenus. L'année suivante, le Service a mis en oeuvre la procédure de règlement des griefs des détenus. Deux ans plus tard, la Sous-direction des affaires des détenus a été créée.

En 1973, des mesures ont également été prises pour assurer de meilleures relations avec les médias, lesquels s'intéressaient à la violence dans les établissements, et pour promouvoir les initiatives lancées par le Service. La petite Division des services d'information a été réorganisée et agrandie jusqu'à contenir trois sections.

La Division du personnel (qui, jusqu'en 1967, comprenait un chef et une secrétaire ainsi que quelques commis à la paye pour le personnel de l'Administration centrale) est devenue une direction, afin de pouvoir mieux traiter avec les syndicats, d'améliorer la gestion des ressources humaines et d'appliquer les règlements du gouvernement en matière de personnel.

Tout comme à l'Administration centrale, la taille et le nombre des unités fonctionnelles ont augmenté dans les régions. En général, l'effectif du Service et le nombre de détenus se sont accrus, comme l'indique le tableau qui suit. Les estimations des années-personnes et le nombre de détenus au registre sont ceux du début des exercices financiers. Les données pour l'Administration centrale comprennent environ 35 années-personnes dans les collèges du personnel.

	1968-1969	1976-1977	Augmentation en %
Administration centrale	161	316	96 %
Administrations régionales	265	684	158 %
Établissements	4 695	7 410	58 %
Total du personnel	5 121	8 410	64 %
Nombre de détenus	7 027	8 971	28 %

En plus des priorités déjà mentionnées - élaborer des programmes, prendre les mesures voulues pour régler le problème du surpeuplement et faire face aux situations d'urgence - la gestion a entrepris d'élaborer un nouveau rôle et une nouvelle structure organisationnelle. En 1973, le Solliciteur général a chargé un groupe de travail de planifier un service fédéral intégré de correction, qui comprendrait le Service canadien des pénitenciers et le Service national des libérations conditionnelles. Le groupe de travail devait également préparer un plan d'action pour la décentralisation et la reformulation du rôle et des responsabilités traditionnelles du gouvernement fédéral dans le secteur correctionnel.

Des études détaillées de gestion ont présenté un certain nombre de recommandations sur la décentralisation des deux services. Sous la direction d'un nouveau commissaire nommé en 1965, M. André Therrien, et en attendant la création de l'organisme correctionnel proposé, les recommandations relatives aux administrations régionales ont été adoptées et leur mise en oeuvre a été confiée à la nouvelle Division de la planification des opérations. Par la suite, plusieurs divisions ont dû déléguer leur autorité opérationnnelle.

De l'avis du Groupe d'étude, l'"idéal de réadaptation sociale" avait suscité des attentes irréalisables, exercé des pressions irréalistes sur le personnel de correction et permis à la collectivité d'éviter d'assumer sa part de responsablité dans la préparation des détenus à leur retour dans la société. Le Groupe de travail a soutenu que le délinquant doit être "jugé et condamné pour son comportement criminel dérogatoire et non pour un trouble de personnalité latent ou une condition socio-économique médiocre".(p.34)

> En présumant que le délinquant est "malade", du fait de causes échappant à son contrôle, cette approche minimise la responsabilité de ce dernier vis-à-vis de son propre comportement criminel. Cette démarche incite beaucoup les praticiens de la correction à user de la contrainte sous le couvert de traitement humanitaire et à imposer la participation à des programmes de traitement comme une condition à l'élargissement. ... La méfiance envers le programme de traitement à l'établissement que cela entraîne chez les délinquants réduit davantage la possibilité de modifier fondamentalement le comportement. (p.30)

Le groupe de travail a donc recommandé une nouvelle approche, appelée le modèle de programmes, suivant laquelle il n'incombait plus au Service mais au délinquant d'améliorer ses attitudes et son comportement. Les programmes de préparation des délinquants en vue de leur retour dans la société allaient être mis au point par le personnel des établissements et la collectivité (Service des libérations conditionnelles), en collaboration avec le détenu et en vertu d'un contrat.

Le rapport du Groupe de travail sur la fusion a été présenté au Comité consultatif principal des politiques (CCPP), présidé par le Sous-solliciteur général, et rendu public par le Solliciteur général en mars 1977. Le Service des pénitenciers et le Service des libérations conditionnelles ont été par la suite fusionnés pour former le Service correctionnel du Canada.

Comme le Groupe de travail terminait ses travaux, une série d'incidents se sont produits qui ont influé sur la mise en oeuvre des recommandations relatives aux programmes et à la décentralisation.

En 1976, trois émeutes, survenues dans trois établissements différents, ont couronné la série d'incidents violents commencée en 1971. Alarmé par la fréquence et la persistance de la violence, le Parlement a approuvé la création d'un sous-comité chargé d'étudier le Service des pénitenciers et de faire des recommandations en vue de reprendre les choses en main.

Dans son rapport publié l'année suivante, le Sous-comité parlementaire a affirmé qu'il existait une crise et que "seule l'application immédiate de réformes fondamentales [pouvait] remédier à la situation". (L'annexe B contient un résumé des recommandations du Sous-comité et des mesures prises par le Service pour y donner suite.) À titre de fondement de cette réforme, le Sous-comité a recommandé les principes suivants en matière de gestion:

1. L'objectif prioritaire de la décentralisation devrait être de diminuer la bureaucratie et d'augmenter le personnel opérationnel, dans la mesure du possible.

2. L'autorité nécessaire pour prendre ou autoriser des mesures devrait en premier lieu être déléguée ou assignée le plus près possible du palier d'intervention.

3. La responsabilité et le fait d'être tenu de répondre de ses actes doivent accompagner toute délégation d'autorité.

4. La direction devrait toujours avoir la haute main sur les pénitenciers.

Il a aussi déclaré ce qui suit au sujet des programmes:

> Le délinquant est le seul artisan de sa réforme personnelle puisqu'il est maître de son comportement. D'autre part, le régime d'institutions pénitentiaires doit être structuré de façon à l'encourager dans ses efforts en assurant certaines conditions essentielles: la discipline, la justice, le travail, l'éducation, la formation professionnelle ainsi que la socialisation. (p.179)

Peu après la publication du rapport du Sous-comité parlementaire, le Commissaire Therrien est décédé et, de bien des façons, sa mort a marqué la fin d'une autre étape du développement de l'organisation.

De 1970 à 1977, la gestion du Service des pénitenciers avait poursuivi divers objectifs: remédier au problème du surpeuplement dans les établissements, élaborer de nouvelles approches en matière de traitement, prendre des mesures pour mettre fin à la violence dans les établissements, appliquer la discipline suivant les modalités des relations nouvellement définies entre le personnel et la direction et entre le personnel et les détenus, et décentraliser l'autorité et la déléguer aux régions. C'était trop. À cause du style essentiellement consultatif et non directif de la haute direction et de la pénurie de compétences appropriées en matière de gestion pendant cette période, le Service ne pouvait faire face aux crises continuelles, aux pressions politiques incessantes et aux conflits perpétuels entre les divers groupes d'intérêts.

Le contrôle: 1978 à 1984

À la fin de 1977, M. Donald R. Yeomans a été nommé Commissaire et chargé de reprendre en main le Service correctionnel. Ce mandat était tout à fait compatible avec la tendance vers un plus grand contrôle qui se manifestait dans l'ensemble du gouvernement, à la suite des recommandations du Vérificateur général et de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité. L'un des premiers gestes de M. Yeomans a été de créer le poste de sous-commissaire principal, dont le premier titulaire, M. Bill Westlake, était un fonctionnaire hautement respecté possédant

une bonne expérience de tous les niveaux du Service. Ainsi, M. Yeomans a pu accorder toute son attention à la difficile question des contrôles généraux et compenser son expérience relativement limitée du secteur correctionnel.

Comme le Service avait grand besoin d'une meilleure base de données, M. Yeomans a transformé la Sous-direction de la planification en direction, et a nommé un nouveau sous-commissaire ayant de solides connaissances en systèmes d'information. Peu après, les méthodes de prévision de la population carcérale ont fait l'objet d'une révision importante et le rapport coûts-avantages et les effets des plans de construction sur les programmes ont été analysés. Cette dernière étude a donné lieu à une réduction considérable des estimations.

À la suite d'une recommandation du Sous-comité parlementaire, la Sous-direction du contrôle de la gestion est devenue une direction relevant de l'Inspecteur général. Celui-ci a en outre assumé peu après la responsabilité de la surveillance du processus d'agrément des établissements selon les normes de l'American Correctional Association.

Le Commissaire a décidé, par ailleurs, que la recommandation du Sous-comité parlementaire selon laquelle les directeurs devaient relever directement de lui était peu pratique, vu le nombre élevé et toujours croissant des établissements. Les directeurs ont donc continué à relever des directeurs régionaux, comme ils le faisaient depuis 1974, mais leur rôle en matière d'établissement des politiques a pris plus d'importance, égalant celui des chefs des directions fonctionnelles. Les chefs régionaux et certains chefs fonctionnels sont donc devenus des sous-commissaires et ont participé à ce titre au Comité supérieur de gestion, qui se réunit à Ottawa tous les mois et tient une conférence téléphonique toutes les semaines. Un système officiel de suivi et de contrôle des décisions prises par le Comité a été mis sur pied.

Le processus d'évaluation des détenus a été normalisé et codifié dans le Manuel de gestion des cas, rédigé en 1978. Trois ans plus tard, ce manuel a été révisé, les centres de réception régionaux ont été éliminés du processus, sauf au Québec, et on a introduit le rapport de placement pénitentiaire et la matrice d'examen de la classification sécuritaire. L'évaluation des détenus a alors été faite au lieu de détention par un agent de libération conditionnelle après la condamnation et ensuite par une équipe de gestion des cas à l'établissement dans les six mois suivant l'arrivée, puis au moins une fois par an. Les données de ce processus d'évaluation devaient servir à la planification des installations et des programmes à l'échelle nationale, une fois la technologie et les systèmes automatisés mis en place.

Une autre initiative, visant à tirer profit des futurs systèmes automatisés, a été la mise en oeuvre d'une politique nationale en matière d'isolement protecteur. Les détenus devant être protégés contre la population carcérale générale posaient un problème particulier, car leur nombre avait augmenté et représentait environ neuf pour cent de la population carcérale en 1982, ce qui créait des pressions sur les installations existantes. La Direction des programmes pour délinquants a élaboré une nouvelle politique qui permettrait le transfèrement

interrégional des détenus menacés, afin de les placer dans des établissements où ils pouvaient se mêler à la population générale. Pour ces transfèrements, la décision devait être prise à l'Administration centrale, d'après des données concernant le détenu, les antagonistes et à l'espace "sûr" disponible.

Grâce à ces initiatives, et à de nombreuses autres, l'organisation du Service était telle que, contrairement au rapport du Sous-comité parlementaire, les études du tout nouveau Contrôleur général, en 1979, et du Vérificateur général, en 1981, n'ont relevé aucun problème de gestion important dans le Service. En fait, le Contrôleur général et le Vérificateur général étaient tous deux très satisfaits des mesures prises pour planifier et contrôler les ressources et pour rendre compte de leur utilisation, et ils ont invité le Service à continuer sur cette lancée, en mettant surtout l'accent sur les systèmes d'information financière.

Pour ce qui est des programmes, la responsabilité de la mise en oeuvre du modèle de programmes qu'avait recommandé le Groupe de travail sur l'intégration a été confiée, en 1978, à la nouvelle Direction des programmes pour délinquants. Le programme des unités résidentielles a de nouveau retenu l'attention et des mesures ont été prises pour élaborer un plus grand nombre de programmes communautaires et de programmes d'éducation, comme les programmes d'alphabétisation et les cours de préparation à la vie active. Un programme d'études universitaires a été mis au point en se fondant en partie sur un projet pilote antérieur de l'Université de Victoria, et grâce notamment à des fonds de la fondation Donner. On a en outre accordé plus d'attention aux programmes individuels, un concept fondé sur la notion de contrat et mis au point conjointement par la collectivité (Service des libérations conditionnelles) et le personnel de gestion des cas des établissements.

D'autres recommandations du Groupe de travail sur l'intégration n'ont pas été mises en oeuvre. La décentralisation et la délégation des pouvoirs opérationnels aux établissements avaient été planifiées en fonction d'un vaste programme de formation du personnel de tous les niveaux du Service et de leurs homologues provinciaux. Selon le Groupe de travail, le personnel et les gestionnaires des établissements devaient absolument se perfectionner afin de pouvoir planifier et diriger les ressources humaines et financières de plus en plus complexes qui relevaient d'eux, et en rendre compte. Toutefois, le programme de formation prévu n'a jamais été donné et l'administration a eu d'autres priorités: élaborer des systèmes de contrôle, régler les confrontations liées aux relations entre la direction et les syndicats, et se défendre contre les graves critiques du Sous-comité parlementaire et les attaques subséquentes des médias.

Malgré tous les efforts de la gestion supérieure pour mettre en place des contrôles au sein du système correctionnel, le Service a dû de nouveau faire face au problème du surpeuplement. Le programme de constructions avait été reporté en 1979-1980 à la suite de deux changements de gouvernement et des programmes de restrictions gouvernementales avaient amené une diminution du personnel. En 1981 et en 1982, le nombre de détenus a soudain augmenté, et il y a eu une hausse considérable du nombre

d'incidents, graves et moins graves, dont l'émeute à l'établissement Archambault, l'une des pires au Canada. Le nombre de griefs présentés par les détenus et par le personnel a aussi considérablement augmenté, de même que le nombre de suicides et de meurtres de détenus. Une fois encore, le Service a dû lutter pour obtenir plus d'espace et pour accélérer le traitement des détenus dans le système.

En 1984, un groupe de travail, présidé par M. J. Vantour, a été chargé d'étudier sept meurtres et vingt-et-un cas de voies de fait graves survenus l'année précédente dans trois établissements de l'Ontario. Ce groupe de travail a estimé que le facteur le plus déterminant du climat actuel de violence chez les détenus, dans les établissements à niveau de sécurité élevé, était le "manque de communication tant entre la direction et le personnel qu'entre le personnel et les détenus". Et il a attribué cette situation à "l'approche non interventionniste - la normalisation de la vie carcérale - qui s'est traduite par une absence d'orientation et [au] renforcement de l'obligation de rendre compte qui a donné lieu à la diminution de l'autonomie des établissements et au sentiment que le personnel est impuissant ...". (p.102)

Le rapport Vantour, et deux autres rapports publiés à peu près au même moment - l'un sur une série de suicides de détenus dans la Région de l'Atlantique et l'autre sur l'émeute à l'établissement Archambault - ont amené le Solliciteur général à prendre l'initiative du présent examen de la gestion du Service.

Depuis 1978, le Service correctionnel du Canada se préoccupe surtout d'obtenir le contrôle de ses opérations et de l'utilisation des ressources, conformément aux recommandations du Sous-comité parlementaire et d'autres initiatives prises dans l'ensemble du gouvernement. Dans une large mesure, il a atteint cet objectif.

L'expansion des systèmes généraux depuis 1978 est visible dans l'accroissement constant de l'effectif de l'Administration centrale indiqué dans le tableau qui suit. Les estimations des années-personnes et le nombre de détenus au registre sont ceux du début de l'exercice financier. Dans le cas des établissements, les chiffres de 1984-1985 ne tiennent pas compte des 650 années-personnes allouées aux bureaux de district de libération conditionnelle, qui ne font partie du Service correctionnel que depuis 1978.

	1977-1978	1984-1985	Augmentation en %
Administration centrale	332	546	65 %
Administrations régionales	680	737	8 %
Établissements	7 871	8 828	12 %
Total du personnel	8 883	10 111	14 %
Total des détenus	9 208	11 682	27 %

Par ailleurs, des systèmes centralisés de données ont engendré un processus décisionnel centralisé. Malgré les efforts pour faire participer les régions aux prises de décisions par le biais de consultations structurées avec les sous-commissaires régionaux, ces systèmes ont eu pour résultat de faire participer l'Administration centrale aux opérations des établissements. Cette situation a soulevé à son tour des questions sur le rôle des directeurs et des directeurs adjoints dans la gestion des établissements et, de ce fait, dans la prestation des services de sécurité et des programmes.

Résumé et conclusion

De 1960 à 1984, l'administration du Service correctionnel du Canada a connu des étapes de réforme, d'adaptation et de contrôle, comme l'indique le tableau 1. En général, cette période a été caractérisée par des progrès. Pour une grande partie de la population carcérale, les conditions de vie se sont grandement améliorées. Les droits du personnel et des détenus ont été établis. On a élaboré des programmes visant à améliorer les chances de réintégration des détenus dans la collectivité. Il y a une plus grande coordination des activités du personnel des établissements et du personnel du service des libérations conditionnelles. Enfin, les questions administratives et financières ont été prises en main.

Par contre, le surpeuplement et la violence périodiques posent toujours un problème. Les programmes offerts ne répondent pas aux attentes. Le Service continue d'avoir de la difficulté à trouver et à former du personnel qualifié. De plus, l'accent mis sur la planification et le contrôle des ressources risque de détourner le Service de sa double fonction, soit la détention et la sécurité, et la réadaptation.

Compte tenu des défis qui ne cessent de se présenter, le Service devrait profiter de l'occasion pour entamer une période de revitalisation où il pourra bâtir sur ses réalisations passées et mettre de nouveau l'accent sur les principes et objectifs du domaine correctionnel. Dans les deux prochains chapitres, nous recommandons plusieurs principes et changements visant à atteindre ce but.

TABLEAU 1

ÉTAPES DE L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISME, 1960-1984

	Étape	Préoccupations de gestion	Style de gestion	Méthodes de planification	Organisation	Prise de décisions
1960-1969	Réforme	- mandat - contruction - bien-être des détenus - surpeuplement/ violence (1960-1964)	- méthode de gestion d'entreprise - accent sur les grands principes	- globales	- sous-commissaire - personnel fonctionnel - directeurs régionaux	- non structurée
1970-1977	Adaptation	- sécurité - relations du travail - droits des détenus - fusion avec le Service des libérations conditionnelles - surpeuplement/ violence (1971-1976)	- non directif - consultatif - accent sur les gens	- fonctionnelles - différentielles	- fonction-nelle - Comité supérieur de gestion - directeurs régionaux	- non structurée
1978-1984	Contrôle	- planification et contrôle - normalisation - programmes - techniques - surpeuplement/ violence (1982-1984)	- directif - accent sur les systèmes et l'analyse rationnelle	- normes nationales - fondées sur des bases de données - fonctionnelles	- fonction-nelle - Comité supérieur de gestion - sous-commissaires régionaux - Comité de direction	- structurée - fondée sur des bases de données - centralisée

CHAPITRE III

GESTION ACTUELLE DES SERVICES CORRECTIONNELS

Nos recherches ont porté sur deux questions principales, soit la gestion de l'organisme et le contrôle de la violence. On trouvera dans le présent chapitre nos observations et nos recommandations sur la façon dont le Service correctionnel du Canada est géré aujourd'hui. Nous sommes convaincus qu'il existe un lien entre la bonne gestion, un leadership solide et l'atmosphère qui règne dans les établissements de correction. En outre, nous estimons que nos recommandations sur la gestion actuelle des services correctionnels permettront de réduire une partie des tensions ou de l'hostilité qui suscitent la violence.

Nous n'avons pu qu'être impressionnés par la taille du Service et par la diversité de ses programmes. Il nous est rapidement apparu que le délai qui nous était imparti ne permettait pas une analyse en profondeur de toutes les facettes de l'organisme. Toutefois, grâce à nos visites et à nos entrevues, nous avons pu observer certains points qui semblent s'appliquer à tout le pays.

Ces observations nous ont démontré qu'il existait un style de gestion globale que caractérisent des mécanismes de contrôle, un processus décisionnel centralisé fondé sur les données et une approche homogène à la solution des problèmes des établissements. Ce style de gestion correspondait à la situation du Service en 1977. Celui-ci a beaucoup évolué. Nous proposerons, pour 1984, l'adoption d'un style différent et une revitalisation de la gestion.

Les propositions formulées dans le présent chapitre visent à amener le Service à abandonner certains de ses contrôles rigoureux et à adopter un style intégré de gestion qui alliera des systèmes effectivement conçus en fonction des besoins aux préoccupations réelles liées aux facteurs humains, carcéraux et régionaux.

Les membres du Comité se sont aperçus que l'importance qu'ils accordaient à leurs observations était fondée sur leur compréhension des rapports qui existent, d'une part, entre la structure, les activités et le mandat du Service et, d'autre part, un ensemble commun d'objectifs qu'ils avaient adopté de façon collective. Il peut être utile de formuler nos observations sur le mandat et nos principes, étant donné qu'ils forment le cadre contextuel de notre analyse et de nos recommandations.

Mandat

Selon le Règlement sur le service des pénitenciers, celui-ci a pour mandat "la garde, la maîtrise, la formation disciplinaire et la réadaptation des personnes condamnées ou envoyées dans un pénitencier". Ce mandat à plusieurs volets a toujours posé un dilemme. Les employés recrutés pour travailler dans un secteur spécialisé ont naturellement tendance à favoriser une partie du mandat par rapport à une autre. Ainsi, les agents

chargés de la garde des détenus sont plus enclins à mettre l'accent sur les fonctions de sécurité du mandat, tandis que les employés chargés des programmes ont souvent plus d'affinités avec la réadaptation.

Nous avons constaté avec plaisir qu'il semble moins difficile aujourd'hui d'intégrer ces deux orientations au niveau des établissements que ne l'indiquaient les rapports antérieurs, y compris celui du sous-comité parlementaire publié en 1977. Nous nous préoccupons toutefois de la tendance, chez les gestionnaires fonctionnels à l'échelon national, à trop insister sur les systèmes et les contrôles administratifs. Ceux-ci prêtent souvent à confusion et empêchent les intéressés d'exécuter leur mandat sur le terrain.

Le mandat énoncé dans le Règlement ne traduit pas les réalités actuelles de la société et des activités du Service. Pour bien remplir le volet de son mandat portant sur la garde des détenus et, du même coup, résoudre le dilemme historique concernant la façon de préparer le mieux possible les détenus à réintégrer la société, le Service doit continuellement formuler et renforcer, par la parole et par l'exemple, un mandat qui est compris et respecté à tous les niveaux.

À maintes occasions, nous avons pu constater la grande variété de programmes que le Service offre aux détenus (par exemple, les programmes scolaires et professionnels et les programmes d'apprentissage). Le temps dont nous disposions ne nous permettait pas d'évaluer en bonne et due forme l'efficacité de ces programmes. Toutefois, nous reconnaissons que ceux-ci constituent l'élément clé du milieu carcéral et de la préparation des détenus en vue de leur réinsertion sociale. Un mandat clair doit sous-tendre les efforts déployés pour offrir ces programmes.

Nous sommes conscients du processus en cours au sein du Service en vue d'élaborer un énoncé clair du mandat officiel de celui-ci et nous y apportons notre appui. Nous recommandons fortement que ce travail soit mené à bien dans les plus brefs délais.

Passons maintenant aux principes que le Comité a élaborés au cours de ses délibérations. Nous reconnaissons qu'ils n'englobent pas tout l'éventail des services correctionnels, mais nous estimons que l'acceptation de ces principes est essentielle à la revitalisation du Service correctionnel du Canada à ce moment-ci de son histoire.

Principes

1. Les services correctionnels s'occupent d'êtres humains

Étant donné les 10 569 employés et les quelque 12 000 détenus sous garde, près de 23 000 êtres humains sont en contact quotidien direct avec le système correctionnel. En outre, des milliers de tiers (conjoints, familles, bénévoles et victimes) sont également touchés par lui.

Le Service doit d'abord et avant tout reconnaître et analyser les répercussions de ses politiques et de ses activités sur les éléments humains du système. Il faut envisager tous les rapports possibles,

qu'ils soient entre les employés, entre ceux-ci et les détenus, entre ces derniers et, enfin, entre les employés, les détenus et la collectivité.

2. L'établissement est la pierre angulaire du système

L'établissement est l'élément organisationnel le plus important du Service correctionnel. Toutes les composantes des Administrations centrale et régionales doivent exister pour servir l'établissement, et être ainsi perçues. Tout particulièrement, les éléments fonctionnels de ces administrations doivent offrir, et non imposer, leurs services.

3. Le directeur doit être le chef

Le directeur est le chef de l'établissement; il doit donc avoir de façon manifeste les pouvoirs nécessaires pour le diriger. Par contre, le directeur doit être tenu responsable de ses décisions.

4. Les particularités régionales et culturelles

Les particularités régionales et culturelles constituent un élément important des services correctionnels; les décisions opérationnelles doivent donc en tenir compte.

5. La sécurité est fonction de la qualité des programmes

Nous sommes fermement convaincus que de bons programmes favorisent la sécurité et la protection de la société, et ce, pendant et après l'incarcération du détenu. Par ailleurs, nous convenons que de bons programmes ne peuvent être mis sur pied que dans un milieu sûr.

Il s'ensuit qu'il faut éliminer les obstacles à la mise sur pied de bons programmes; cette conclusion a motivé nombre de nos recommandations sur la gestion des ressources, les systèmes de contrôle et l'organisation.

Dans le cadre de nos recherches, nous avons fait des observations touchant trois secteurs fondamentaux de l'organisme, à savoir: le leadership dans les établissements, la gestion des ressources humaines, et l'organisation et la gestion supérieure. Il faut lire nos commentaires sur chacun de ces secteurs à la lumière des principes de base susmentionnés.

1. LE LEADERSHIP DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Le Comité s'est aperçu que la gestion des établissements correctionnels est devenue extrêmement exigeante et complexe. Nous sommes d'avis que le moral et l'efficacité d'un établissement correctionnel sont fonction du leadership assuré et que, comme dans toute organisation, ce leadership est lié à l'autorité réelle et perçue. Nous nous inquiétons des nombreuses exigences bureaucratiques qui portent atteinte à l'autorité du directeur. Nous jugeons tout aussi inquiétante l'opinion générale voulant qu'un bon directeur d'établissement soit celui qui "déjoue le système" et "justifie ses actions par la suite". Cette impression ne suscite pas la confiance envers la haute direction.

i) Le rôle du directeur d'établissement

Nous avons observé des directeurs ayant peu d'autorité réelle et aucune autorité perçue pour diriger leurs établissements. L'autorité au sein des établissements a été usurpée par des gestionnaires fonctionnels régionaux et nationaux qui assument des rôles de gestionnaires organiques, par un système budgétaire établi selon les divisions fonctionnelles, par le faible rôle du directeur dans la sélection du personnel, par des contraintes en matière d'affectation du personnel et, enfin, par des Directives du Commissaire et des instructions fonctionnelles qui, de plus en plus, prescrivent non seulement les tâches à accomplir, mais la façon de procéder pour ce faire.

Nous avons constaté qu'il y a actuellement des garanties adéquates pour protéger les droits des employés et des détenus, et que des systèmes ont été mis sur pied pour contrôler l'emploi des ressources. Par conséquent, nous estimons que le moment est venu de donner au directeur d'établissement plus d'autorité et de lui permettre de véritablement coordonner et diriger l'établissement.

La discipline, le moral et la direction d'un établissement sont directement fonction du leadership assuré par l'administrateur en chef et de l'autorité perçue de celui-ci. **Nous recommandons que le Service entreprenne de promouvoir la notion de leadership et qu'il délègue activement des pouvoirs opérationnels aux directeurs des établissements. (Recommandation n° 1)**

ii) Charge de travail du directeur d'établissement

Le Comité s'est préoccupé du temps qu'un directeur est en mesure de consacrer aux priorités de l'établissement. On a commandé une analyse en bonne et due forme des perceptions des directeurs face à leurs priorités dans leur travail, à leur emploi du temps et à leur charge de travail (voir l'Annexe C).

Une des grandes révélations de cette étude est le conflit qui existe entre les priorités opérationnelles perçues par les directeurs d'établissement et les priorités qui leur sont imposées par les

administrations centrale et régionales. La plupart des problèmes que rencontre un directeur d'établissement dans la gestion de son temps et de sa charge de travail découlent de ce conflit fondamental.

Nos propres recherches et entrevues corroborent les conclusions de l'étude de la charge de travail.

Nous recommandons que les priorités du directeur d'établissement priment sur les exigences extérieures. (Recommandation nº 2)

iii) Directives

Le Service correctionnel du Canada a publié plus de 471 directives nationales qui prescrivent aux établissements la façon d'exécuter leurs activités quotidiennes, qu'il s'agisse des fouilles à nu ou de l'accueil des visiteurs à la porte principale.

Nous ne mettons pas en question la nécessité d'une direction centrale dans les domaines de politique. Nous nous demandons toutefois s'il y a lieu que cette direction centrale porte sur les détails opérationnels.

Il faut indiquer aux établissements les tâches à accomplir et non la façon d'exécuter les tâches courantes. Nous avons constaté que les directives opérationnelles comptent parmi les plus grandes sources de friction entre les directeurs des établissements et les administrations centrale et régionales. Les politiques, directives et systèmes généraux ne doivent pas porter atteinte au dynamisme des établissements. **Nous recommandons que l'on examine les directives nationales et régionales afin de s'assurer qu'elles donnent des lignes directrices sans préciser les détails opérationnels. (Recommandation nº 3)**

iv) Normes

Le Service correctionnel du Canada a accompli des progrès importants dans l'élaboration de normes pour assurer un grand nombre de services communs à tous les établissements - alimentation, tableaux de service, etc. Ces normes prescrivent habituellement une façon de procéder et établissent une formule de calcul des coûts. À notre avis, il s'agit là d'un rôle pertinent pour l'Administration centrale.

Nous n'acceptons pas toutefois l'imposition arbitraire de ces normes et des systèmes connexes. Les gestionnaires des établissements estiment que leurs pouvoirs discrétionnaires dans le domaine opérationnel ont été réduits dans de nombreux secteurs, au détriment de la créativité et de l'innovation au palier local.

Le Comité reconnaît que chaque établissement est unique et distinct, que tous comportent des proportions différentes de détenus et d'employés, offrent des programmes particuliers et ont une architecture qui leur est propre. Cette individualité doit être reconnue et le Service doit en tenir compte.

Il faut des normes nationales, mais seulement dans la mesure où elles répondent aux besoins des établissements; celles qui ne servent pas cette fin devraient être abandonnées.

Des normes nationales et des systèmes connexes devraient être recommandées aux établissements comme solutions possibles à leurs problèmes opérationnels. Les gestionnaires devraient avoir la possibilité d'innover dans le cadre des normes, à la condition que les coûts ne dépassent pas les coûts normaux prévus. **Nous recommandons que l'Administration centrale continue d'élaborer des normes nationales, mais qu'elle ne les impose pas unilatéralement. (Recommandation nº 4)**

v) Systèmes automatisés

Le Service correctionnel du Canada a accueilli avec enthousiasme l'avènement de nouvelles technologies dans l'élaboration de systèmes automatisés d'information, y compris le Système d'information sur les détenus, le système d'information des directeurs d'établissement et le système de rapports des coûts par détenu.

Nous appuyons le recours par le Service aux systèmes automatisés d'information. Toutefois, nous nous préoccupons de la mesure dans laquelle on a recours à ces systèmes à titre de mécanismes de contrôle au service du centre de l'organisme, au détriment du temps et de l'autonomie des services sur le terrain. De nombreux gestionnaires des établissements nous ont fait part de leur frustration face à l'incapacité de ceux qui élaborent les systèmes à respecter les besoins et l'autonomie des établissements.

Nous recommandons que les services sur le terrain participent à toute élaboration de systèmes et que le "feu vert" des cinq sous-commissaires régionaux soit nécessaire à la mise en application d'un système. (Recommandation nº 5)

vi) Relations entre les gestionnaires organiques et fonctionnels

Le Comité a remarqué de nombreux cas où les gestionnaires fonctionnels des administrations centrale et régionales semblaient assumer des rôles organiques dans les établissements. Ils tentaient de gérer *in abstentia* par le biais de directives et en imposant un grand nombre de normes statistiques n'ayant aucun rapport les unes avec les autres. Nous répétons que, selon nous, l'établissement est la pierre angulaire du système et que le directeur en est le chef. Les gestionnaires fonctionnels doivent se souvenir chaque jour qu'ils sont au service des établissements.

Nous recommandons qu'il incombe en dernière analyse au directeur d'établissement de décider de l'utilisation des ressources fonctionnelles affectées à l'établissement. (Recommandation nº 6)

vii) Plans de travail fonctionnels

Les directeurs adjoints nous ont fait savoir que l'Administration centrale leur attribue des "résultats prévus" qui ressemblent à des objectifs et qui sont fondés sur des normes statistiques dans chaque domaine fonctionnel. Souvent, ces résultats sont trop nombreux pour qu'il soit raisonnable de s'attendre qu'un agent puisse les atteindre. Qui plus est, plusieurs d'entre eux semblent contradictoires ou impossibles à atteindre dans le contexte d'un établissement donné.

Cette situation a donné lieu à des sentiments de frustration chez les employés des établissements et à un manque d'engagement envers les priorités des établissements. En outre, elle aggrave le problème de la charge de travail créé par les vérifications et les systèmes nationaux mentionnés dans l'étude sur la charge de travail des directeurs d'établissement. À notre avis, les plans de travail et les objectifs doivent tenir compte de la situation véritable au sein des établissements et les normes doivent servir à des fins de comparaison et non être considérées comme des objectifs.

Nous avons également trouvé inquiétant l'effet néfaste de cette situation sur le perfectionnement des directeurs adjoints. Les directeurs d'établissement doivent être choisis parmi les directeurs adjoints qui ont appris leur métier dans le cadre de relations entre supérieurs et subalternes. Ils doivent acquérir de l'expérience pour ce qui est de fixer et d'atteindre des priorités et des objectifs à l'échelon local. Il ne suffit pas de respecter des normes nationales. L'élaboration et la mise en oeuvre de plans de travail fonctionnels doivent être accomplies par le directeur adjoint sous la responsabilité du directeur et dans le cadre d'objectifs établis de concert avec les administrations centrale et régionales.

Nous recommandons que des plans de travail fonctionnels soient établis en fonction d'objectifs réalisables et valables, en consultation avec le directeur d'établissement qui pourra ensuite les étudier et les évaluer, dans le cadre d'objectifs fixés de concert avec les administrations centrale et régionales. (Recommandation nº 7)

viii) Gestion des ressources

Le Service a récemment adopté un système budgétaire établi selon les secteurs fonctionnels. Les établissements ne dressent plus de budgets annuels. Chaque directeur d'établissement reçoit, en fait, huit montants couvrant les secteurs d'activité, montants établis par l'Administration centrale, habituellement à l'aide de formules normalisées de calcul des coûts en fonction de la charge (soit le nombre de détenus) de chaque établissement.

Selon ce système, les gestionnaires des administrations centrale et régionales sont devenus possessifs à l'égard de leurs réserves nationale et régionales de ressources. En tant que gestionnaire opérationnel, le directeur d'établissement n'a dans les faits aucun

pouvcir discrétionnaire pour réaffecter des fonds ou des années-personnes entre les secteurs fonctionnels, ou pour gérer les surplus accumulés. Chaque budget fonctionnel est contrôlé à l'Administration centrale et les établissements consacrent une grande partie de leur temps à l'explication des écarts.

Les budgets fonctionnels ont éliminé l'un des aspects importants de l'autorité du directeur d'établissement. Non seulement ce dernier est-il exclu du processus d'établissement du budget, mais il n'a en outre aucun contrôle effectif sur les dépenses. Un tel système permet difficilement de lui inculquer un sentiment véritable de responsabilité.

Les budgets des établissements doivent être élaborés et coordonnés dans le cadre des établissements.

Nous recommandons que:

La responsabilité de l'établissement de budgets conformes aux plafonds négociés par l'Administration centrale avec le Conseil du Trésor soit confiée aux sous-commissaires régionaux et aux directeurs d'établissement et que ceux-ci soient habilités à s'acquitter de cette tâche.

Les directeurs d'établissement soient habilités à faire des réaffectations dans le cadre des budgets approuvés.

Les administrations régionales comparent les budgets et le rendement effectif avec les directeurs d'établissement. (Recommandation nº 8)

ix) Obligation de rendre compte

Nous avons déjà recommandé divers moyens de donner plus de latitude et de pouvoirs aux directeurs dans la gestion de leurs établissements. Ce rôle n'est pas sans inconvénient. Au fur et à mesure que l'autorité centrale devient moins omniprésente, les directeurs d'établissement ne pourront se fier aux directives pour faire face à tous les problèmes. Ils devront exercer leur pouvoir discrétionnaire et leur jugement de gestionnaires.

Nous sommes convaincus que, grâce aux mécanismes actuels, les gestionnaires des établissements sont suffisamment tenus d'assumer leurs responsabilités. Ces mécanismes sont, entre autres: le Vérificateur général, l'Enquêteur correctionnel, l'Inspecteur général, les inspections des cadres supérieurs, les vérifications opérationnelles, les procédures de règlement des griefs des détenus et des employés, les normes d'agrément et les rapports hiérarchiques.
Nous recommandons que l'autorité soit compensée par l'obligation de rendre compte. Il y a lieu d'examiner les mécanismes prévus à cet égard afin de s'assurer qu'ils donnent les résultats escomptés en perturbant le moins possible les établissements.
(Recommandation nº 9)

x) **Vérifications fonctionnelles**

Les établissements sont assujettis à un grand nombre de vérifications fonctionnelles. Celles-ci nécessitent beaucoup de temps, particulièrement à l'étape du suivi; qui plus est, leur nombre même laisse supposer un manque de confiance envers la capacité des gestionnaires à accomplir leur travail conformément aux nombreuses normes et directives. Cette situation est néfaste et porte atteinte au sens des responsabilités du directeur d'établissement, ce qui à son tour se répercute sur le moral des employés. **Nous recommandons que les vérifications fonctionnelles des établissements soient réorganisées, regroupées et clarifiées. (Recommandation nº 10)**

2. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les attitudes, les valeurs et les compétences des employés influent beaucoup sur leurs relations avec les détenus. Par conséquent, le Comité s'est préoccupé de certaines décisions prises dans le domaine de la gestion des ressources humaines au sein du Service.

i) Planification des ressources humaines

Le Comité a été quelque peu étonné d'apprendre que le Service correctionnel du Canada, qui est à l'avant-garde en matière d'élaboration de systèmes dans de nombreux domaines de gestion, a recours à une planification des ressources humaines au jour le jour. Nous n'avons vu aucun indice témoignant de l'existence de prévisions globales en ce qui concerne l'offre et la demande, y compris le roulement, la réduction naturelle des effectifs ou les promotions, même relativement à des questions courantes comme le recrutement et la retraite anticipée. La plupart des employés du Service n'ont pas de plan de carrière. La frustration des aspirations de carrière peut contribuer au mécontentement des employés et au sentiment qu'ils ont d'être laissés de côté.

Nous recommandons que le Service élabore des méthodes de planification des ressources humaines de concert avec ses autres programmes de planification des ressources. (Recommandation nº 11)

ii) Recrutement

Depuis huit mois, le Service a, dans les faits, appliqué une politique de recrutement, au niveau des postes d'agents de correction, de candidats détenant un diplôme universitaire. Pendant cette période, les candidats non diplômés ont donc été exclus des postes vacants au sein du Service. Ils ont le droit de faire une demande d'emploi, mais sont rarement invités à des entrevues. Même les diplômés de collèges communautaires qui ont suivi des programmes de cours de sécurité et d'application de la loi ont peu de chances de voir leur candidature prise en considération en vue d'un emploi.

Nous félicitons le Service pour ses efforts en vue d'améliorer la qualité de sa main-d'oeuvre. Nous reconnaissons la nécessité d'avoir des employés de milieux sociaux et de niveaux d'instruction différents. Toutefois, la rapidité avec laquelle cette transformation se produit peut menacer certains équilibres humains délicats au sein du système.

Nous avons interviewé des diplômés universitaires qui avaient postulé un emploi au sein du Service en dernier recours et qui n'avaient aucune intention de s'engager à long terme. Nous avons rencontré des groupes communautaires qui étaient irrités d'avoir été écartés lorsque des possibilités d'emploi se sont présentées dans les établissements locaux. En outre, nous avons remarqué une anxiété compréhensible

chez les employés de longue date qui ne pouvaient respecter les nouvelles normes implicites. Le Service change peut-être trop profondément et trop rapidement le profil de son personnel.

Nous recommandons que la gestion des ressources humaines prévoie le recrutement d'employés provenant de divers milieux et ayant des compétences variées, mais en mettant l'accent sur les aptitudes dans le domaine des relations interpersonelles et sur l'intérêt envers le travail correctionnel plutôt que sur les antécédents scolaires comme tels. (Recommandation nº 12)

Nous nous sommes préoccupés des inquiétudes des employés plus âgés et moins instruits qui sentent que leurs possibilités de promotion et leur sécurité d'emploi sont menacées. **Nous recommandons qu'une plus grande attention soit accordée au perfectionnement du personnel actuel afin de l'aider à atteindre les normes et à assumer les responsabilités de postes en évolution et de le préparer à tirer avantage des occasions de promotion. (Recommandation nº 13)**

iii) Recrutement de femmes

Le Service correctionnel du Canada cherche actuellement à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en matière de recrutement de femmes. Au cours des douze derniers mois, il a reçu des demandes d'emploi de la part de 2 778 hommes et de 916 femmes. De ce nombre, 214 hommes et 223 femmes ont été nommés à un poste. Personne ne peut accuser le Service de manquer de zèle en matière d'égalité d'accès à l'emploi. Le Comité appuie le principe de l'emploi de femmes comme agents de correction. Nous avons appris avec plaisir que les employées jouent un rôle important dans les activités quotidiennes des établissements. On pourrait même s'attendre à un apport intéressant, dans la mesure où elles pourront utiliser des méthodes différentes de règlement des situations de conflit.

Nous nous préoccupons toutefois de la façon dont les femmes entrent dans le milieu de travail au sein du Service. Même si, à l'échelle nationale, un nombre à peu près égal d'hommes et de femmes ont été recrutés, il y a des inégalités dans le nombre de femmes affectées à certains établissements ou à certaines régions, en particulier la Région du Pacifique. Tout changement apporté à la composition des effectifs doit tenir compte des répercussions sur le milieu du travail. Nous avons vu, pour des rangées entières, des équipes de travail composées uniquement de gardes féminins. Nous avons rencontré des détenus qui trouvaient que la présence des employées constituait une atteinte à leur vie privée. Nous avons remarqué tout particulièrement que toutes les recrues féminines sont orientées vers les établissements à sécurité minimale ou moyenne. Cela a mis fin dans les faits aux mutations des employés actuels des établissements à sécurité maximale vers ceux à sécurité moyenne ou minimale, ou entre les établissements de ces derniers niveaux. Même si, de façon générale, les employés masculins acceptent les femmes comme collègues de travail, ils sont vivement contrariés par ces nouvelles entraves à leurs possibilités de mutation.

Les mesures prises par le Service sont sans doute conformes à la politique gouvernementale. Toutefois, nos observations nous portent à croire que, dans l'ambiance instable d'un établissement, l'application trop zélée d'un programme d'égalité d'accès à l'emploi peut avoir des effets déstabilisateurs et entraîner des risques inacceptables. Ces conséquences s'opposent aux effets bénéfiques qui découlent et continueront de découler de la présence de personnel féminin dans les établissements. **Nous recommandons que l'affectation d'employées aux établissements où sont logés des détenus de sexe masculin se fasse après une étude plus minutieuse de la situation dans ces établissements. (Recommandation nº 14)**

iv) Recrutement d'autochtones

Le Service a connu remarquablement peu de succès dans ses efforts pour recruter des autochtones. Même si l'on nous a affirmé que les autochtones ont une aversion culturelle pour les postes de gardes, nous soupçonnons aussi que les politiques actuelles en matière de recrutement (comme celle concernant les études universitaires) excluent dans les faits les autochtones. Il s'ensuit qu'un grand nombre de détenus autochtones sont gardés par des agents qui ne sont pas de leur race, ce qui envenime les relations entre les employés et les détenus.

Nous recommandons que les procédures régissant le recrutement et la dotation au sein du Service visent à inclure spécifiquement les autochtones parmi les candidats pris en considération pour doter des postes de carrière, en particulier dans les établissements qui comptent un grand nombre d'autochtones. (Recommandation nº 15)

D'autres modalités de participation des autochtones aux activités du Service se dégagent des propositions que nous ont présentées les organisations autochtones. Ces modalités méritent à notre avis d'être étudiées. Le Service pourrait charger, par contrat, des groupes autochtones reconnus qui oeuvrent au sein du système de justice pénale d'assurer plusieurs de ses programmes actuels. Deux avantages pourraient en découler pour le Service. À court terme, ces services contractuels pourraient assurer des programmes mieux adaptés aux besoins des détenus autochtones. À long terme, les autochtones qui acquièrent une certaine expérience du secteur correctionnel par le biais des organisations autochtones non gouvernementales seraient plus compétents et mieux préparés pour obtenir éventuellement un emploi au sein du Service.

Nous recommandons que le Service étudie la possibilité de charger, par contrat, des groupes autochtones oeuvrant au sein du système de justice pénale d'assurer plus de programmes destinés aux autochtones. (Recommandation nº 16)

v) Retraite anticipée

Depuis bon nombre d'années, on étudie des propositions prévoyant une retraite anticipée pour les employés des établissements. Nous avons appris que le Conseil du Trésor et le gouvernement antérieur ont donné leur approbation de principe à cette idée. Il semble qu'elle soit toujours à l'étude; nous espérons que le gouvernement actuel y accordera une attention prioritaire.

Le Comité reconnaît que des employés qui travaillent dans le milieu instable et tendu d'un établissement correctionnel risquent, au milieu de leur carrière, de souffrir d'épuisement psychologique. Compte tenu de l'importance que nous attachons aux relations entre les employés et les détenus, il est manifestement peu souhaitable que les employés continuent à travailler alors qu'ils se trouvent dans une situation intenable.

À notre avis, étant donné la réduction des prestations de retraite au sein du Service ainsi que d'autres organismes des secteurs public et privé, il n'y aura probablement pas beaucoup d'employés qui choisiront de prendre une retraite anticipée. Toutefois, l'existence même de cette politique constitue pour les employés des établissements une importante soupape de sûreté sur le plan psychologique.

Nous recommandons que les propositions actuelles en matière de retraite anticipée du personnel de correction soient incorporées le plus tôt possible aux textes de loi. (Recommandation nº 17)

vi) L'harmonie au sein des services correctionnels

Nous appuyons les efforts que fait le Service pour mieux intégrer les employés de tous les domaines correctionnels et professionnels, et ce, à tous les niveaux. Tous les employés devraient avoir le sentiment de faire partie d'une équipe plus importante de professionnels du secteur correctionnel et de travailler à la réalisation d'objectifs communs. Nous reconnaissons que le système de classification des postes de la Fonction publique et l'établissement d'unités de négociation peuvent rendre cette cohésion difficile à atteindre.

Nous accordons notre appui à toutes les tentatives d'intégration et nous nous opposons à celles qui favorisent la fragmentation. À cette fin, nous préconisons des programmes communs d'orientation et la plus grande uniformité possible des conditions de travail à tous les niveaux du Service. **Nous recommandons que l'on trouve des moyens de réduire les obstacles à l'unité du personnel et que l'on examine toutes les politiques propres à susciter des scissions au sein du personnel. (Recommandation nº 18)**

vii) Statut d'employeur distinct

Nous sommes conscients des recommandations du rapport du Sous-comité parlementaire de 1977 concernant la séparation du Service de la Fonction publique du Canada, ainsi que du statut d'employeur distinct que cette situation entraînerait.

Dans le cadre de notre enquête, nous n'avons trouvé aucune preuve concluante voulant qu'à cette étape-ci, cette mesure permettrait de résoudre l'un quelconque des problèmes de gestion du Service. Par conséquent, nous hésitons à recommander des modifications aux dispositions statutaires actuelles de la Fonction publique (sauf en ce qui a trait à la retraite anticipée) visant uniquement le Service correctionnel du Canada.

viii) Relations du travail

Nous avons constaté avec plaisir que les relations du travail au sein du Service sont meilleures que celles décrites dans le rapport du Sous-comité parlementaire de 1977. Des mécanismes favorisant les communications constructives entre les deux parties sont maintenant en place.

Toutefois, les pratiques propres à assurer de bonnes relations du travail ne sont pas appliquées uniformément. Certains représentants de la direction n'ont pas entièrement accepté l'existence des syndicats d'employés et ne sont pas convaincus de leur utilité. De plus, certains syndiqués croient encore aux tactiques d'affrontement.

Cette question est préoccupante étant donné qu'au moment de la rédaction du présent rapport, la convention collective était en voie de négociation après un intervalle de plus de deux ans à cause de la Loi sur les restrictions salariales du secteur public (1982). Le pouvoir discrétionnaire de la direction en matière de modification des politiques opérationnelles, autrefois limité par une entente tacite avec le syndicat, n'est qu'une des questions pouvant présenter des difficultés au cours de ces négociations.

Nous recommandons que la direction du Service maintienne envers les syndicats une politique globale d'engagement, d'acceptation et d'ouverture d'esprit, qu'elle les tienne au courant des initiatives prises et qu'elle assure leur participation à l'élaboration des politiques touchant les employés. (Recommandation n° 19)

En outre, nous prenons note des efforts déployés actuellement pour inculquer à tous les surveillants les principes des relations du travail et les techniques permettant d'établir des rapports efficaces avec les employés, et nous y apportons notre appui. Nous espérons que l'on continuera d'accorder à ce programme la priorité voulue.

ix) Relations avec les détenus

Dans le même ordre d'idées, la plupart de nos observations concernant les relations du travail s'appliquent aux relations avec les détenus.

Lorsque les comités de détenus fonctionnent bien, ils peuvent contribuer de façon importante au bon fonctionnement des établissements. Toutefois, nous avons constaté que les relations entre le personnel et les comités de détenus sont inégales et nous avons noté divers niveaux d'engagement des deux côtés.

Nous recommandons que le Service maintienne envers les comités de détenus une politique globale d'engagement, d'acceptation et d'ouverture d'esprit et que, dans la mesure du possible, il les tienne au courant des initiatives prises et assure leur participation à l'élaboration des politiques qui touchent les détenus. (Recommandation nº 20)

x) Relations avec la collectivité

Au cours de ses déplacements, le Comité a été frappé par l'importance des ressources communautaires à la disposition du Service. La présente section porte sur la relation unique entre la direction du Service et les comités consultatifs de citoyens (CC). Nous avons tenté, dans presque tous les établissements que nous avons visités, de rencontrer le CC. En outre, le Comité au complet a tenu une réunion avec la direction nationale des CC à Ottawa.

À notre avis, les CC et les autres organismes communautaires constituent une ressource humaine précieuse qui apporte et, espérons-le, continuera d'apporter une contribution importante au bon fonctionnement et à l'ambiance des établissements correctionnels. Nous avons toutefois observé un manque d'uniformité dans l'attitude adoptée à l'égard des CC, et constaté que le rôle et l'influence de ceux-ci ne sont pas acceptés de façon égale partout au pays. Cette situation est fâcheuse et constitue un gaspillage de précieuses ressources bénévoles. Apparemment, chaque CC doit établir ses propres relations avec son établissement et nous respectons cette autonomie. Nous sommes cependant d'avis que le Service doit améliorer son attitude globale face aux bénévoles.

Nous recommandons que le Service maintienne envers les comités consultatifs de citoyens une politique globale d'engagement, d'acceptation et d'ouverture d'esprit, et que, dans la mesure du possible, il les tienne au courant des initiatives prises et assure leur participation à l'élaboration des politiques qui touchent les employés, les détenus et la collectivité. (Recommandation nº 21)

3. ORGANISATION ET HAUTE DIRECTION

i) Organisation des établissements

Comme on l'a déjà dit, l'établissement est l'élément organisationnel le plus important du Service. La structure interne de l'établissement doit tenir compte des besoins et des intérêts des détenus, du personnel et du directeur, et veiller à les satisfaire.

C'est avec une certaine inquiétude que nous avons constaté que, dans certains établissements, jusqu'à neuf directeurs adjoints relèvent du directeur. Ce nombre semble correspondre à la structure fonctionnelle des Administrations centrale et régionales plutôt qu'à la volonté des dirigeants de l'établissement. Nous partageons les inquiétudes dont nous ont fait part de nombreux gestionnaires concernant l'utilité de la structure actuelle. L'étendue des contrôles semble excessivement vaste, ce qui crée une charge supplémentaire sur l'emploi du temps du directeur. Nous croyons savoir qu'un groupe de travail est actuellement chargé, au sein du Service, de réviser la structure organisationnelle des établissements. **Nous recommandons que le Service achève le plus tôt possible son examen de l'organisation des établissements. (Recommandation n° 22)**

ii) Rôle de l'Administration régionale

Le Comité est sensible au caractère unique des diverses régions et cultures au Canada. Toute organisation de la taille et de l'envergure du Service doit tenir compte de l'importance de cet élément régional. Nous n'ignorons pas que le rôle des Administrations régionales a parfois été remis en question (cf. le rapport du Sous-comité parlementaire de 1977). Diverses solutions organisationnelles ont été proposées entraînant généralement l'élimination des Administrations régionales et leur remplacement par une structure nationale centralisée.

Nous estimons que les Administrations régionales ont un rôle important à jouer au titre du renforcement du caractère régional, de la coordination des fonctions régionales et de la présentation des préoccupations des établissements auprès à l'Administration centrale.

Le sous-commissaire régional est le seul employé de l'Administration régionale qui devrait exercer une autorité organique directe sur le directeur d'établissement. Le rôle des autres gestionnaires de l'Administration régionale est de fournir aide et conseils fonctionnels aux établissements. Dans leurs rapports avec les établissements, les gestionnaires régionaux n'ont aucune fonction organique à remplir. Ils doivent représenter les établissements dont ils sont responsables auprès de l'Administration centrale et ils doivent veiller à ce que les politiques soient adaptées aux besoins de leur région.

Nous recommandons le maintien des Administrations régionales, à condition que leur raison d'être soit le service aux établissements. (Recommandation nº 23)

iii) Taille des services organiques et fonctionnels

Nous nous préoccupons du déséquilibre relatif constaté dans la croissance et la taille des groupes fonctionnels à l'Administration centrale, par rapport aux établissements. Depuis sept ans (selon les budgets principaux des dépenses), le nombre d'années-personnes à l'Administration centrale a augmenté d'au moins 65 p. 100 (passant de 332 à 546 a-p) alors que, dans les établissements, il a augmenté de seulement 12 p. 100 (passant de 7 871 à 8 828 a-p). Pendant la même période, le nombre de détenus s'est accru de 27 p. 100 (passant de 9 208 à 11 682 détenus). Conformément au rôle prioritaire que les établissements devraient jouer au sein du Service, **nous recommandons que les effectifs de l'Administration centrale soient réexaminés dans les plus brefs délais en vue de la réaffectation d'une partie des ressources dans les régions. (Recommandation nº 24)**

iv) Rôles de la haute direction

Le Comité est d'avis que le Service correctionnel du Canada a deux grands rôles à jouer sur le plan organisationnel: un rôle interne de gestion des établissements et un rôle externe de communication de la politique correctionnelle en vue de l'amélioration du système global de justice pénale.

Les fonctions opérationnelles du Service sont claires et font l'objet de nombreuses autres sections du présent rapport. Le Comité estime toutefois que la haute direction du Service n'a pas accordé l'importance voulue aux relations entre les services correctionnels et les autres éléments du système de la justice pénale. Elle s'est occupée, avec raison, de mettre de l'ordre dans ses propres affaires. Maintenant que ces travaux vont bon train, l'Administration centrale devrait aborder des questions plus générales, comme elle l'a fait récemment en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales en matière de services correctionnels.

Nous recommandons que le rôle du Commissaire soit élargi de manière à ce que celui-ci agisse comme chef de file auprès de l'ensemble des services correctionnels au Canada. (Recommandation nº 25)

En tant que chef du Service correctionnel du Canada, le Commissaire est, et doit rester, l'autorité organique directe dont relèvent les sous-commissaires régionaux et, par leur intermédiaire, les directeurs d'établissement.

Toutefois, le Commissaire doit également assurer une direction en mettant davantage l'accent sur la formulation et la communication:

1. de la politique correctionnelle globale, dans la mesure où elle touche l'ensemble du système de justice pénale; et

2. d'un mandat général énonçant des objectifs adéquats, et qui serait intégré et compatible avec les fonctions générales de base.

Cette nouvelle orientation entraîne deux répercussions immédiates pour le Commissaire. Premièrement, il devra être appuyé directement par un groupe qui lui offrira un soutien en matière de politique stratégique, de coordination et de planification. Deuxièmement, il devra déléguer, encore davantage que par le passé, certains pouvoirs en ce qui concerne les questions opérationnelles.

1. Direction générale de la politique et de la planification

Le Comité a été étonné d'apprendre que la fonction d'élaboration de politiques et de planification était attribuée au titulaire d'un poste relevant du sous-commissaire, soit à un agent dont les responsabilités comprenaient également l'élaboration des systèmes, l'évaluation des programmes, l'élaboration de normes relatives à la charge de travail et de normes applicables aux postes et, enfin, l'élaboration des politiques et la planification à long terme.

Ces fonctions disparates au troisième palier de gestion ne correspondent pas à la priorité qui, selon nous, devrait être accordée à l'élaboration et à la planification des politiques pour aider le Commissaire.

Nous recommandons que soit créée une direction générale des politiques et de la planification qui relèverait directement du Commissaire. (Recommandation nº 26) Cette direction générale devrait regrouper les rôles suivants: formulation du mandat, planification stratégique, politique externe au niveau des rapports avec le système de justice pénale, et planification à court et à long termes. Il serait approprié que la recherche officielle venant à l'appui de l'élaboration des politiques correctionnelles soit placée sous la responsabilité de cette direction générale. Un grand nombre des fonctions mentionnées dans la présente section sont remplies par un autre élément du Service; elles devraient être regroupées sous l'autorité du Commissaire.

Le Commissaire devrait veiller à ce que toutes les politiques élaborées au sein de cette direction générale soient examinées et approuvées par un comité supérieur de gestion composé des sous-commissaires. Le titulaire du poste de chef de cette direction générale devrait être considéré comme un conseiller auprès du Commissaire et du comité supérieur de gestion.

2. Commissaire associé

Cette nouvelle importance accordée au bureau du Commissaire aura des répercussions considérables sur les agents qui relèvent directement de ce dernier. Même s'il ne peut déléguer des pouvoirs en matière de relations externes avec le système de justice pénale et s'il ne devrait pas en déléguer pour ce qui est de l'élaboration du mandat et des éléments de politique par le biais desquels il assure une direction, le Commissaire peut déléguer des pouvoirs concernant les questions opérationnelles internes. Il peut fort bien s'avérer nécessaire de déléguer plus de pouvoirs qu'à l'heure actuelle en ce qui concerne les activités courantes du Service. Le rôle actuel du sous-commissaire principal serait alors considérablement élargi. Pour tenir compte des responsabilités supplémentaires du poste et pour souligner l'importance de celui-ci, **nous recommandons que le poste auquel est déléguée la responsabilité des activités courantes porte le titre de commissaire associé. (Recommandation nº 27)**

Même si, tous deux idéalement, le Commissaire et le commissaire associé devraient être des agents de correction de carrière, **nous recommandons instamment que le commissaire associé soit choisi au sein du Service. (Recommandation nº 28)**

Il nous semble donc évident que le premier palier de direction du Service serait le Commissaire et le commissaire associé. Nous reconnaissons que les organigrammes doivent inévitablement tenir compte des facteurs historiques et des personnalités en cause. Nous n'avons pas la prétention de proposer une organisation modèle pour le Service au-dessous de ce premier palier. Nous avons recommandé que le Commissaire soit directement appuyé par une direction générale des politiques. Il semble approprié que le Commissaire préside un comité des politiques composé des divers sous-commissaires. Toutes les grandes fonctions opérationnelles, y compris les systèmes et l'administration, doivent relever du commissaire associé. En outre, étant donné l'importance que nous accordons à l'aspect "humain" du Service, on pourrait fort bien à notre avis soutenir que la gestion des ressources humaines devrait constituer une fonction distincte de la gestion administrative et financière, tout en jouant un rôle d'égale importance.

v) Secrétariat du Solliciteur général/Commission nationale des libérations conditionnelles

Le Solliciteur général du Canada est l'autorité politique dont relève le Commissaire du Service correctionnel. Le Solliciteur général est appuyé par le Secrétariat du Ministère qui chapeaute et coordonne les quatre organismes du Ministère - soit le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles, la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité.

Le Secrétariat du Ministère comprend une petite section chargée des politiques sur les questions correctionnelles ainsi qu'une section chargée des recherches en matière correctionnelle. Nous sommes conscients que ces éléments, ainsi que d'autres au sein du Secrétariat du Ministère, doivent inévitablement entretenir des rapports avec le Service correctionnel du Canada. Nous prévoyons qu'ils devront coordonner leurs activités avec celles de la direction générale des politiques et de la planification que l'on propose de créer sous l'autorité du Commissaire. Même si notre mandat ne comprenait pas un examen du Secrétariat du Ministère, nous reconnaissons l'importance de ces rapports.

Nous recommandons que l'on examine sans délai les rapports qui existent entre le Service et le Secrétariat du Ministère. (Recommandation nº 29)

En même temps, nous avons été frappés par les relations qui existent entre les différents éléments du Ministère, plus particulièrement entre le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous nous sommes rendu compte que, depuis la création de la Commission en 1959, son rôle et ses activités n'ont pas été examinés à fond. À notre avis, il est peut-être temps de revoir le rôle de cet important élément du système de justice pénale, et plus particulièrement ses relations avec le Secrétariat du Ministère et le Service correctionnel du Canada.

Nous recommandons que l'on examine le rôle, les activités et les relations de la Commission nationale des libérations conditionnelles. (Recommandation nº 30)

CHAPITRE IV

MESURES CONTRE LA VIOLENCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Nous avons donné un aperçu des modifications administratives qui s'imposent à ce stade-ci de l'évolution du Service correctionnel du Canada. Le présent chapitre énumère d'autres modifications que l'on doit apporter aux politiques et au fonctionnement du Service pour tenter de neutraliser la violence dans les établissements.

Une bonne gestion peut créer le contexte nécessaire à une réorientation des énergies vers l'élément humain des services correctionnels. Cette nouvelle focalisation peut contribuer sensiblement au développement, dans les établissements, d'un esprit de solidarité et d'une cohésion qui contribueraient à réduire les conflits et la violence. Toutefois, le désir de réduire la tendance à la violence doit être manifesté quotidiennement dans toutes les décisions relatives à la sécurité et à la création de programmes si l'on veut concilier l'octroi d'une liberté constructive aux détenus et le maintien de l'ordre et du contrôle des établissements. Dans cette optique, la direction et le personnel doivent travailler de concert pour améliorer le tissu social des établissements de façon à réduire le nombre d'occasions de violence et d'incitations à la violence.

Nos recommandations portent sur quelques-unes des questions les plus urgentes qu'on doit régler sans tarder si l'on veut améliorer le climat social dans les établissements. Le Service devra procéder à une étude suivie et à une planification concertée pour faire face aux difficultés que comporte la gestion d'une population carcérale de plus en plus portée sur la violence.

Nous recommandons de promouvoir activement des recherches sur la nature et les causes de la violence carcérale ainsi que d'appuyer et d'évaluer de façon périodique les initiatives visant à réduire la violence. (Recommandation 31).

Suit un bref aperçu de l'ampleur du problème de la violence dans les établissements correctionnels fédéraux. Les recommandations que nous formulons pour neutraliser la violence sont groupées sous trois rubriques: Gestion de la population carcérale, Surveillance et contrôle, et Création de programmes de prévention. La dernière partie intitulée "Mesures à prendre après les incidents violents" porte sur la façon dont doit intervenir la direction après une crise grave. À cet égard, les questions de responsabilité et d'obligation de rendre compte ont été mises en évidence lorsqu'on a accusé le personnel de l'établissement Archambault d'avoir infligé de mauvais traitements aux détenus à la suite de l'émeute tragique survenue à cet établissement le 25 juillet 1982.

1. AMPLEUR DU PROBLÈME

La violence et les menaces de violence ont toujours été l'un des aspects de la vie ou du travail dans le milieu correctionnel. Bien que les formes particulières de violence varient selon l'époque et les établissements pénitentiaires, nous pensons que la violence, quelle que soit son ampleur, doit être un sujet de préoccupation et que tout service correctionnel doit chercher à la freiner autant que possible.

Voici les tendances qui se dégagent des actes de violence commis dans les établissements fédéraux canadiens depuis 1977.

	77	78	79	80	81	82	83	84*
Population carcérale moyenne	9 376	9 320	9 294	9 401	9 908	10 777	11 372	11 788
Meurtres de détenus	7	5	11	8	8	6	7	13
Suicides de détenus	11	6	9	10	12	11	16	14
Meurtres d'employés	0	4	0	1	0	3	1	2
Voies de fait sur des détenus	S/O	53	152	172	247	303	389	345
Tentatives de suicide et automutilations	S/O	92	209	311	373	356	329	383
Voies de fait sur des employés	S/O	33	62	64	104	114	121	110

* au 31 octobre 1984

Ces dernières années, les voies de fait sur les détenus n'ont pas cessé d'augmenter, à un rythme disproportionnel à la croissance de la population carcérale. Cette recrudescence de violence entre détenus a entraîné, entre autres, une augmentation considérable du nombre de détenus exigeant l'isolement protecteur. Même si les voies de fait entraînant la mort d'employés ou des blessures sérieuses à ces derniers ne sont pas répandues, les actes de violence que commettent les détenus à l'endroit du personnel semblent quand même augmenter. Des 25 agents de correction tués au cours des 150 années d'existence du Service, 15 l'ont été ces dix dernières années.

Le Rapport du groupe d'étude sur les suicides dans la Région de l'Atlantique dirigé par E.H. Botterell et celui du groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario dirigé par J. Vantour, mettent en relief la complexité des facteurs et des conditions susceptibles de précipiter diverses formes de violence dans les établissements correctionnels.

Le Rapport Botterell fait ressortir les besoins de détenus atteints de troubles mentaux, et signale que ces individus risquent plus de vivre des crises graves pendant leur incarcération. Le rapport Vantour insiste sur l'effet global de l'évolution constante du milieu carcéral (par ex. le surpeuplement et les transfèrements), des caractéristiques des détenus (par ex. détenus plus jeunes et plus enclins à la toxicomanie) ainsi que de tout l'éventail des facteurs externes (par ex., la montée du mouvement de défense des droits des détenus) et des politiques opérationnelles internes (par ex., les normes des postes de sécurité), qui ont sans cesse nuit à la qualité et à l'uniformité de la fonction carcérale.

Bien que les deux rapports aient analysé différentes formes de violence, ils insistent tous deux sur des thèmes communs et exhortent à redoubler d'efforts pour élaborer des mesures générales susceptibles de prévenir la violence. Voici les propositions du Comité auteur du présent rapport.

2. GESTION DE LA POPULATION CARCÉRALE

i) Solutions de rechange à l'incarcération

Le Comité est convaincu qu'au cours des dernières années, le problème du surpeuplement a gravement exacerbé les tensions normales de la vie carcérale. La population carcérale moyenne des établissements fédéraux a augmenté de 26 p. 100 depuis 1977. La plupart des établissements fonctionnent soit au-dessus, soit très près de leur capacité, d'où l'imposition d'un lourd fardeau sur tout l'appareil de prestation de services et de programmes aux détenus.

Au cours de nos visites dans les établissements du pays, nous avons été frappés par l'état de certains secteurs dotés de cellules occupées par deux détenus ou de dortoirs ouverts. Or, nous partageons l'opinion du Groupe d'étude dirigé par J. Vantour, selon laquelle l'inconfort matériel des unités surpeuplées "n'est qu'une facette du phénomène" (p. 60). En effet, le surpeuplement a d'innombrables conséquences pour un service correctionnel: il nuit aux fonctions de détention et aux programmes, il fait augmenter l'agitation et l'oisiveté chez les détenus, et d'une façon générale, il engendre de la tension dans les établissements.

La construction de nouvelles installations constitue l'une des façons de faire face au problème. Toutefois, en plus de se révéler coûteuse, cette solution ne peut être qu'un palliatif. En effet, d'autres détenus rempliront bientôt ces installations à moins, d'une part, que ne soient déployés des efforts soutenus pour réduire le taux de récidive et, d'autre part, qu'on élabore et mette en oeuvre de bonnes solutions de rechange à l'incarcération.

La contribution du Service peut se traduire par l'élaboration et l'essai d'un plus grand nombre de programmes communautaires et de solutions de rechange comme la création d'installations correctionnelles dans des régions éloignées. Toutefois, le Service correctionnel, à lui seul, ne peut résoudre le problème.

Notre droit pénal, ainsi que les politiques et méthodes de la police, de l'appareil judiciaire et des commissions des libérations conditionnelles déterminent le nombre de délinquants à incarcérer et la durée de leurs peines.

Nous recommandons que le ministère du Solliciteur général travaille de façon plus active et plus créative à l'élaboration de politiques qui influent sur chaque étape du processus de justice pénale de manière à stimuler le recours aux solutions de rechange à l'incarcération. (Recommandation 32)

ii) Classement des détenus

Le Comité s'inquiète de ce que certaines lignes directrices adoptées par le Service ces dernières années en ce qui concerne le classement des détenus, puissent aggraver davantage le problème du

surpeuplement. Tout au long de nos consultations dans les régions, on a à maintes reprises attiré notre attention sur le fait qu'un taux de roulement élevé et qu'un "mélange" disparate de détenus nuisaient à l'ambiance de nombreux établissements, ce qui compromettait les programmes et les services offerts et influait sur la qualité des relations entre employés et détenus.

L'effet déstabilisateur d'une population carcérale constamment en mouvement a été souligné tant dans le rapport Botterell que dans le rapport Vantour. Le déplacement causé par les transfèrements fait augmenter la violence en rendant la détention plus difficile, plus rigoureuse et plus dépersonnalisée. Le recours de plus en plus fréquent aux ressources et aux services mis à la disposition des détenus plus vulnérables augmentent les symptômes de tension chez les détenus et leur inclination à l'agitation et au suicide. En outre, la violence entre détenus devient plus probable à mesure, d'une part, qu'augmente le nombre des intrusions territoriales et des groupes inconciliables et, d'autre part, que se désagrègent la structure des échanges, les liens d'amitié et les hiérarchies sociales.

Le mouvement des détenus réduit la capacité des employés à s'acquitter de leur rôle fondamental. L'admission et le transfèrement de détenus accaparent un grand nombre d'employés à cause du travail administratif qui en découle. Pour donner une idée de la somme de travail qu'entraînent ces déplacements, mentionnons qu'au cours de l'année financière 1983-1984, où la population carcérale comptait 11 031 détenus, il y a eu 14 423 transfèrements entre les établissements.

Le transfèrement des détenus est directement lié aux lignes directrices sur le classement, particulièrement celles concernant le placement pénitentiaire direct et le déclassement graduel. À notre avis, de tels principes doivent respecter le besoin de préserver de bonnes relations entre détenus à l'intérieur des établissements et de favoriser la poursuite des programmes. Il y aurait lieu de prendre des mesures en vue de réduire le déplacement des détenus et de rétablir une certaine stabilité et un certain ordre dans les établissements. On trouvera ci-après des suggestions qui pourraient améliorer la politique de classement.

a) <u>Placement pénitentiaire direct</u>

Sauf dans la Région du Québec, le Service n'a plus d'installations de réception distinctes pour évaluer et orienter les détenus au début de leurs peines. Les détenus condamnés à purger leurs peines dans des établissements sous responsabilité fédérale restent sous garde provinciale jusqu'à leur évaluation et leur classement par des agents de gestion des cas de la collectivité. Pour déterminer le niveau de sécurité qui convient le plus à un détenu au moment de son placement initial, on a recours à des "critères-repères" précis, axés sur des facteurs tels que la nature et la gravité des actes criminels qu'il a commis et la durée de la peine qu'il doit

purger. Le détenu est alors placé directement dans un établissement particulier.

Le Comité croit que les centres régionaux de réception peuvent jouer un rôle important dans l'évaluation et le classement des détenus. La période passée dans une installation de réception peut donner aux nouveaux détenus désorientés le temps nécessaire pour se décontracter et motiver quelques-uns à prendre part aux programmes offerts. Les services d'orientation et de réception (par ex. les examens dentaires et médicaux) peuvent être offerts de façon plus économique et permettre au personnel des établissements de se concentrer sur l'application de programmes. En outre, on peut évaluer de façon plus approfondie le mode de vie et les activités des délinquants, leurs besoins de formation générale et professionnelle, leur fonctionnement psychologique global ainsi que les faiblesses et les facteurs qui peuvent motiver la violence. Il est ainsi possible de formuler des recommandations de placement bien fondées, qui tiennent compte des exigences relatives à la sécurité et aux programmes.

Bien que la politique de placement pénitentiaire direct ait simplifié le processus d'admission des détenus, il se peut que les questions de sécurité l'emportent sur les besoins en programmes. Par conséquent, de nombreux détenus sont peut-être envoyés dans des établissements qui ne leur conviennent pas. Cette erreur d'aiguillage peut déclencher un comportement perturbateur ayant des répercussions sur le reste de la peine d'un individu. À cet égard, le placement approprié des détenus au début de leur peine est un facteur capital dans la neutralisation de la violence.

Nous recommandons que le Service établisse une forme quelconque d'installation de réception dans chacune des Régions du pays. (Recommandation 33)

b) <u>Le déclassement graduel</u>

L'adoption du placement pénitentiaire direct a également entraîné une modification de l'échelle de classement de sécurité des établissements, qui est passée de trois à sept niveaux (S1 à S7). De plus, la pratique du classement des détenus à des niveaux de sécurité inférieurs à mesure que s'écoule leur peine (c'est-à-dire, le déclassement graduel) a été rendue officielle, et l'on a établi les critères déterminant les parties de la peine que doivent purger les différents types de détenus aux divers niveaux de sécurité.

Le Comité a été impressionné par les tentatives de structuration du processus décisionnel en ce qui concerne le transfèrement des détenus. Toutefois, nous nous demandons s'il est possible de catégoriser les détenus en fonction de sept niveaux de sécurité, si les désignations reflètent avec précision les gradations du risque que les individus représentent pour la sécurité, et si la politique

d'examen périodique des cas des détenus en vue de leur transfèrement à des établissements de niveaux de sécurité inférieurs n'est pas en partie responsable du nombre excessif de déplacements qui ont caractérisé le Service ces dernières années.

Notre Comité convient qu'il faut accroître un peu la liberté des détenus et normaliser leur environnement avant leur élargissement. À cet égard, la politique de déclassement du Service est très judicieuse, en principe, et nous savons qu'elle se veut une méthode rentable. Toutefois, devrait-on déplacer les détenus au risque d'interrompre leur formation générale et professionnelle ou leurs autres programmes d'autoperfectionnement? Nous avons remarqué que des transfèrements bouleversant les plans de programmes se produisaient beaucoup trop souvent.

En outre, nous avons appris avec inquiétude que de nombreux individus peuvent être déclassés prématurément afin d'en accueillir d'autres. À cause de cela, il arrive souvent qu'ils ne parviennent pas à s'adapter et retournent par la suite dans des établissements dont le niveau de sécurité est plus élevé.

Nous recommandons au Service d'examiner sa politique de déclassement graduel afin de s'assurer que les transfèrements s'effectuent à un moment convenable et tiennent compte des besoins en programmes. (Recommandation 34)

Il y aurait lieu d'examiner les options permettant de réduire les transfèrements entre établissements. Par exemple, il faudrait examiner les critères de placement des détenus dans des établissements de niveau de sécurité inférieurs (actuellement S2 et S3) de sorte que l'on puisse y placer davantage d'infracteurs nonviolents et primaires à la suite du processus de réception. Il y aurait lieu d'améliorer en conséquence les programmes et services offerts dans ces établissements.

Dans certains pénitenciers, on pourrait instituer des gradations de la sécurité interne (par ex. des unités distinctes dans lesquelles les privilèges accordés et la liberté de déplacement seraient modulés de l'une à l'autre), et les détenus pourraient passer par les diverses phases à mesure qu'ils purgent leurs peines. Cette mesure permettrait une participation ininterrompue aux programmes, fournirait aux employés de l'information et des preuves plus concrètes concernant les progrès des détenus, et d'une façon générale, stabiliserait davantage l'atmosphère dans l'établissement.

Enfin, les responsables devraient unir leurs efforts afin d'importuner le moins possible les individus qui doivent, pour pouvoir profiter des programmes appropriés, être transférés dans un milieu carcéral différent. Les effets personnels de l'individu, les dossiers personnels, les dossiers médicaux et toute autre

information nécessaire doivent l'accompagner. En outre, il y aurait lieu de prendre des mesures pour faciliter l'adaptation du détenu au nouveau cadre (par ex., encourager les comités de détenus et d'autres groupes de détenus, telle la Fraternité des détenus autochtones, à jouer un rôle plus actif et plus positif auprès du nouveau détenu).

c) Transfèrements régionaux

Le Comité a trouvé particulièrement inquiétant le fait que de nombreux détenus, à la suite d'un transfèrement d'une région du pays à une autre, se voyaient sérieusement privés des contacts familiaux et autres qu'ils avaient avec la collectivité. Par exemple, nous avons remarqué que de nombreux détenus autochtones, venant de la Région des Prairies, ont été transférés dans la Région de l'Atlantique, et que des détenus anglophones, venant de divers endroits du pays, l'ont été dans la Région du Québec. Au cours de l'année financière 1983-1984, 1 183 détenus en tout ont été transférés à l'extérieur de leur région.

Nous croyons fermement que chaque région du pays devrait loger sa propre population carcérale. Le transfèrement des détenus en dehors de leur région en vue de pallier le problème du surpeuplement ne peut que faire "boule de neige", et viole l'un de nos principes de base: le Service doit reconnaître l'importance de la diversité régionale du pays et s'efforcer de préserver dans les établissements le climat culturel unique de chaque région.

Nous recommandons que la politique sur les transfèrements interrégionaux soit révisée de façon que tous les détenus restent dans la région où ils sont condamnés, sauf si:

- **un détenu demande à être transféré dans une autre région parce qu'il a des difficultés linguistiques ou parce qu'il veut rétablir les liens familiaux;**

- **un détenu doit être transféré dans un établissement spécialisé (c'est-à-dire, un établissement d'isolement protecteur ou une unité spéciale de détention) qui n'existe pas dans la région. (Recommandation 35)**

À notre avis, le transfèrement de détenus en dehors de leur région à des fins disciplinaires ne fait trop souvent que transposer le problème et crée de nouvelles difficultés.

Nous recommandons de ne pas utiliser les transfèrements interrégionaux comme mesure disciplinaire. (Recommandation 36)

Le transfèrement en dehors de la région pose un problème particulier dans le cas des femmes, car il n'existe qu'un seul établissement fédéral pour détenues, la Prison des femmes à

Kingston (Ontario). Le transfèrement, dans ces cas, non seulement bouleverse la détenue, mais aussi affecte la famille ou les enfants qu'elle a quittés. De plus la réintégration graduelle avant la mise en liberté est rendue plus difficile par la distance qui sépare la détenue de ses parents et amis.

Au cours de notre visite à Kingston, nous avons constaté avec plaisir les efforts qui ont été déployés en vue de rénover la Prison des femmes et d'offrir une nouvelle gamme de programmes et de services. Toutefois, nous pensons que des installations régionales convenables répondraient mieux aux besoins des détenues. Que ce soit par la reprise des discussions fédérales-provinciales ou par l'examen de concepts tels les établissements mixtes, **nous recommandons que l'on fasse des efforts soutenus afin de loger les détenues sous responsabilité fédérale dans leur propre région. (Recommandation 37)**

iii) Besoins régionaux en matière d'installations

La gestion efficace des détenus dépend en tout premier lieu de la disponibilité d'installations aux niveaux de sécurité appropriés.

Le Comité a trouvé alarmant l'écart relevé entre les diverses régions en ce qui concerne la disponibilité des cellules à chaque niveau de sécurité. En particulier, nous avons remarqué une répartition inégale du logement disponible au niveau S6, d'une région à l'autre (la proportion de ce type de logement va de 12,8 p. 100 de la capacité d'accueil totale dans la Région des Prairies à 40,6 p. 100 dans la Région de l'Atlantique). Nous pensons que cette situation a de graves conséquences pour l'ensemble du système.

Premièrement, en raison du nombre restreint de cellules disponibles dans les établissements à sécurité maximale, on a tendance à transférer rapidement ces détenus dans des établissements de niveau de sécurité moins élevé. Cette mesure suscite des attentes non réalistes et du mécontentement chez ceux qui sont laissés dans les établissements de niveau de sécurité plus élevé, et engendre souvent de l'agitation.

Deuxièmement, l'arrivée massive dans les établissements à sécurité moyenne de détenus provenant d'établissements à sécurité maximale amène les responsables à adopter des mesures de sécurité plus strictes (par ex., réglementation des déplacements à l'intérieur des établissements). De même, quelques programmes sont tronqués parce que les risques sont plus élevés. La modulation des programmes en fonction des détenus présentant des risques plus élevés engendre de l'opposition et de l'hostilité de la part de la plus grande partie de la population carcérale. Cette situation peut augmenter la tension, faire escalader les mesures de sécurité et perturber les programmes et services normaux.

Troisièmement, les transfèrements interrégionaux constituent un exutoire par lequel les responsables des établissements à sécurité maximale se débarrassent de leur "trop plein" et aussi un moyen pour eux de gérer cette couche perturbatrice de la population. Il faut donc trouver des solutions au problème du mélange culturel excessif de détenus et de la rancoeur née du déracinement de la collectivité où vivent parents et amis, amertume qui peut engendrer une hostilité et une violence accrues.

Nous avons déjà signalé qu'il serait préférable que chaque région administre ses propres détenus dans la mesure du possible. Pour ce faire, la répartition du nombre de cellules par niveau de sécurité devrait répondre aux besoins en sécurité de la population carcérale.

Nous recommandons un examen immédiat de la répartition du nombre de cellules par niveau de sécurité dans chaque région. La répartition réelle et celle envisagée devraient correspondre aux besoins en sécurité de l'heure et à ceux qui sont prévus. (Recommandation 38)

iv) Construction de nouveaux établissements

Un coup d'oeil rétrospectif sur les établissements correctionnels du Canada montre que le choix de leur emplacement, leur construction et leur exploitation ont été guidés plus par un besoin de développement économique régional que par le souci de satisfaire le plus possible aux besoins en programmes du système.

Les fonctions fondamentales du Service consistent à assurer la bonne garde des détenus et à créer des programmes convenables à leur intention. Il doit remplir ce rôle en tenant compte des particularités culturelles régionales et en maintenant les liens qui unissent les détenus à leurs familles et aux autres membres de la collectivité à laquelle ils appartiennent.

Nous recommandons que la conception de tout nouvel établissement et le choix de son emplacement soient déterminés, d'une part, en fonction des exigences du Service, c'est-à-dire, assurer la bonne garde des détenus et créer des programmes convenables à leur intention, et, d'autre part, en fonction de la proximité des services auxiliaires. (Recommandation 39)

Certes, nous admettons qu'on doit tenir compte du facteur coût, néanmoins nous encourageons le Service à s'abstenir de trop agrandir les établissements existants et à s'en tenir à sa politique exprimée, qui consiste à limiter à 450 détenus la capacité d'accueil des établissements.

3. SURVEILLANCE ET CONTRÔLE

1) Normes minimales des postes

Le Rapport du groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario a souligné le fait que des facteurs tels que la facilité d'accès au matériel nécessaire à la fabrication d'armes de fortune, le trafic de drogue dans les établissements, la quantité et la valeur des effets personnels faisant l'objet de commerce entre les détenus, les déplacements collectifs de détenus d'un endroit à un autre et les défauts d'architecture gênant la surveillance, peuvent contribuer de diverses façons à entretenir la violence entre détenus.

Nous avons fait les mêmes observations au cours de nos visites dans les établissements et à la suite de nos discussions avec le personnel. La perte du contrôle des facteurs pouvant augmenter les occasions de violence entre détenus ne nous a pas semblé constituer un problème systémique, mais nous nous inquiétons de la trop grande importante accordée aux mesures de sécurité passives (par ex., grilles et centres de contrôle) que nous avons remarquées dans quelques établissements de niveaux de sécurité élevés car l'augmentation des mesures de sécurité passives s'accompagne d'une recrudescence de la tension et de l'agitation. Nous pensons que grâce à des moyens de contrôle dynamiques bien dosés (par ex., bonnes relations entre employés et détenus), il est possible de créer dans les établissements un cadre plus sûr et moins tendu.

Nous tenons à souligner que, selon nous, les employés sont tout à fait disposés à remplir des fonctions de garde plus dynamiques. Nous pensons plutôt que les limites imposées à l'accroissement du personnel de garde ont encore exacerbé les préoccupations en matière de sécurité et, dans bien des cas, ont réduit les ressources nécessaires à la surveillance des diverses activités des détenus. À maintes reprises, nous avons trouvé des situations où l'on ne prenait aucune mesure pour assurer une surveillance directe efficace des secteurs à risques élevés (par ex., les secteurs des loisirs) et où le placement d'employés à des points de contrôle importants (par ex., l'aire des visites et de la correspondance) était facultatif, c'est-à-dire dépendait de la disponibilité des agents de correction de service. Dans les cas de surpeuplement, de telles situations sont particulièrement dangereuses.

Le Comité pense qu'on devrait prendre des mesures visant à encourager une surveillance plus directe des détenus.

Nous recommandons l'examen des normes minimales des postes afin d'assurer, d'une part, la surveillance adéquate des secteurs à risques élevés que comportent les établissements et, d'autre part, le placement d'employés aux points de contrôle importants, à chaque quart de travail. (Recommandation 40)

ii) Obstacles à la surveillance

Bon nombre des établissements que le Comité a visités n'ont pas été conçus de façon à favoriser une bonne surveillance directe des unités résidentielles, des secteurs des loisirs ou de travail et des diverses zones de circulation intense. Sachant que le facteur coût empêcherait d'apporter certaines modifications à l'architecture, nous pensons qu'à l'avenir, il y aurait lieu d'accorder plus d'attention à la conception des établissements de façon à ne pas gêner la surveillance directe, ni à la décourager.

Il y aurait lieu de tenir des données précises sur les incidents violents afin de recenser les "points chauds" des établissements (c'est-à-dire, les secteurs où surviennent un nombre assez élevé d'incidents violents).

Nous recommandons d'étudier des moyens de modifier les caractéristiques structurales qui entravent la surveillance efficace, et dans les cas où c'est impossible, de mettre en application des méthodes de surveillance électronique. (Recommandation 41)

iii) Attribution des postes aux agents de correction

D'un bout à l'autre de notre rapport, nous avons fait ressortir l'importance des rapports - fragiles d'ailleurs - entre employés et détenus. L'efficacité et le contrôle des programmes reposent essentiellement sur les connaissances accumulées sur des individus donnés, c'est-à-dire, les connaissances permettant d'anticiper leurs pensées, leurs comportements et leurs réactions dans certaines situations. L'incertitude et l'imprévisibilité des relations avec des étrangers provoquent inévitablement une tension. En milieu carcéral, cette tension peut devenir critique, et la moindre provocation peut facilement transformer les sentiments de rejet et de frustration en actes violents.

L'interaction quotidienne des détenus et des agents de correction qui assurent leur surveillance immédiate peut bien aboutir aux relations les plus vitales et les plus significatives qui soient nouées dans des établissements correctionnels. Dans le rapport de 1967 de son groupe de travail sur les services correctionnels, la U.S. Commission on Law Enforcement and Justice a déclaré que les agents de correction:

(traduction)

> ... peuvent être les personnes les plus influentes dans les établissements, tout simplement en raison de leur nombre et de leurs contacts quotidiens avec les détenus. C'est une erreur que de les considérer uniquement comme les responsables du contrôle et de l'entretien. Ils peuvent, par leur attitude et leur compréhension, renforcer ou détruire l'efficacité de n'importe quel programme correctionnel ou presque. (p. 96)

Conscient de la valeur d'une méthode de gestion des détenus axée sur les relations humaines, le Service a mis en oeuvre le Programme des unités résidentielles dans la plupart des établissements à sécurité moyenne, au tout début des années 70. Il a placé dans ces unités des agents de correction en civil pour prodiguer des conseils aux détenus et assurer leur sécurité.

Or, le Comité a remarqué que le programme n'a pas connu une réussite uniforme. L'ambivalence inhérente à la responsabilité de surveiller et de conseiller à la fois les détenus a fait naître certaines difficultés. La gestion des détenus suppose le maintien de l'équilibre, très fragile d'ailleurs, entre la familiarité qui conduit à l'exploitation et à des risques inadmissibles et le genre de rapports étroits qui contribuent à opérer des changements constructifs. Toutefois, les employés et la direction ont l'impression générale que le Programme des unités résidentielles fonctionne bien et reste prometteur.

Le programme n'a pas été mis en oeuvre dans un certain nombre d'établissements de niveaux de sécurité plus élevés (S5 et S6) et, selon la pratique actuelle, la surveillance des unités résidentielles s'effectue par un roulement continuel des agents de correction affectés aux unités, d'après un tableau de service bien établi. Les employés se sont régulièrement plaints à nous que cette politique de remplacement constant entrave les efforts qu'ils déploient pour "arriver à connaître les détenus", surtout lorsqu'on jumelle cette pratique au taux élevé de roulement de la population carcérale.

Le Comité sait que, depuis plusieurs années, le Service correctionnel examine les avantages qu'offrent les unités résidentielles, le travail en équipe, la notion de l'unité fonctionnelle et d'autres modèles. Or, on est en train de mettre en oeuvre un modèle hybride à l'établissement Drummond dans la Région du Québec. Depuis un an, une variante du modèle de l'unité résidentielle fonctionne à l'établissement de Matsqui. Nous louons ces initiatives.

Le Comité s'inquiète en outre de ce que le Programme des unités résidentielles de certains établissements ne fonctionne pas comme il le devrait. En affectant certains agents de correction uniquement à la sécurité périmétrique et aux postes de contrôle, il se peut qu'on ait fait naître parmi les agents assurant la surveillance immédiate le sentiment d'être isolés et d'avoir des intérêts qui divergent de ceux des autres agents.

Afin d'offrir aux agents de sécurité un plus grand nombre d'occasions d'avoir des relations directes avec les détenus, nous recommandons d'étudier les moyens d'autoriser ces agents à surveiller les détenus des unités résidentielles de concert avec les agents affectés à ces unités. (Recommandation 42)

En outre, nous recommandons de modifier la politique de roulement des agents de correction dans les établissements sans unité résidentielle, en vue de renforcer les relations entre employés et détenus. (Recommandation 43)

iv) Lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie

On admet généralement que les incidents violents sont grandement attribuables à la popularité et à la disponibilité sans cesse croissantes des divers types de drogues dans les établissements. L'utilisation de certaines drogues peut augmenter considérablement les risques d'agitation et d'explosions de violence. En état de manque, certains individus deviennent déprimés ou commencent à penser au suicide. De plus, les dettes des toxicomanes, et les luttes d'influence qui entourent le trafic de substances intoxicantes dans les établissements peuvent engendrer beaucoup de violence entre les détenus.

En nous fondant sur les discussions que nous avons eues dans divers établissements du pays, nous sommes d'accord avec le Groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait que le problème de la toxicomanie dans les établissements fédéraux mérite une attention particulière.

L'ampleur du problème varie d'un établissement à l'autre, et dans certains cas, elle peut fluctuer au fil du temps. Bien que nous soyons convaincus que tous les types de drogues sont utilisés, le peu de statistiques officielles que nous avons pu obtenir laissent croire que les drogues douces et les tranquillisants, comme le valium, sont les plus fréquents.

Le Comité comprend que les mesures visant à humaniser les établissements correctionnels et à accroître les contacts avec l'extérieur ont rendu plus difficile la lutte contre l'introduction de drogues. Même si l'on doit respecter les droits des détenus et des visiteurs, **nous recommandons au Service d'adopter une approche plus résolue qui permettra de rappeler constamment aux détenus, aux employés et aux visiteurs que l'usage de la drogue ne sera pas toléré. (Recommandation 44)**

À cet égard nous proposons

- qu'on tienne systématiquement des dossiers sur la fréquence des saisies de drogues et sur le nombre d'incidents mettant en cause des détenus sous l'influence de la drogue.

Au cours des périodes où l'on soupçonne une forte consommation de drogues dans les établissements, nous proposons, tout en insistant sur le respect de la loi,

- qu'on prenne les dispositions pour passer l'établissement au peigne fin et fouiller plus fréquemment les détenus et les visiteurs;

- qu'on effectue, afin de confirmer l'usage de drogue, des analyses d'urine ou de sang pour les détenus dont le comportement donne de bonnes raisons de croire qu'ils sont intoxiqués; et

- qu'on impose des sanctions disciplinaires plus sévères aux individus qu'on trouve en train de prendre de la drogue ou en possession de drogue.

Nous sommes également d'accord avec la recommandation du Groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait selon laquelle l'introduction de drogues dans les établissements devrait être considérée comme une infraction criminelle. Le Service devrait rédiger un énoncé de position justifiant l'apport de modifications en ce sens au Code criminel. En outre, il y aurait lieu d'offrir aux employés des cours intensifs qui leur permettront de détecter les symptômes que présentent les détenus sous l'influence de la drogue et de s'occuper d'eux.

Dans certains établissements, le problème de l'alcool de fabrication clandestine est également très répandu. Il y a lieu d'exercer une plus grande vigilance pour enrayer la préparation et la consommation d'alcool dans les établissements.

De telles mesures devraient dissuader certaines couches de la population carcérale et ralentir la croissance du problème. Toutefois, d'autres interventions s'avèrent essentielles pour venir en aide à ceux qui font un usage chronique ou non de substances intoxicantes. Des estimations de la proportion des détenus qui consommaient régulièrement de la drogue avant leur incarcération atteignent jusqu'à 50 p. 100. Un pourcentage encore plus élevé de détenus ont connu de graves problèmes liés à l'alcoolisme. Bien qu'une enquête récente sur les programmes d'aide aux alcooliques et aux toxicomanes offerts par le Service montre qu'il y a du progrès, **nous recommandons la poursuite des efforts en vue d'élaborer des programmes complets et intensifs d'aide aux alcooliques et aux toxicomanes. À cette fin, nous conseillons vivement le Service d'utiliser toute la gamme des ressources communautaires disponibles, tant professionnelles que bénévoles. (Recommandation 45)**

v) Unités spéciales de détention

Le Programme des unités spéciales de détention (USD) du Service correctionnel a été créé en 1977 comme moyen de s'occuper des détenus "particulièrement dangereux", surtout des jeunes détenus hostiles qui avaient commis des actes violents dans la collectivité et qui continuent de le faire en prison. Le Programme des USD est très controversé; il a fait l'objet de critiques nourries de la part d'avocats, de groupes de défense des droits des détenus et de divers organismes du secteur privé intéressés aux questions correctionnelles.

Le Comité a reçu un certain nombre de présentations sérieuses contenant des observations sur le Programme des USD. Après avoir analysé ces opinions et réfléchi sur le sujet, nous sommes convaincus qu'il y aura toujours une petite partie de la population carcérale dont on ne pourra jamais venir à bout dans le cadre normal d'un établissement. Tenter de le faire reviendrait à exercer sur la majorité des détenus un contrôle injustifié et rétrograde. En conséquence, nous ne voyons pas d'autre solution que de maintenir le Programme des USD.

Par contre, nous sommes persuadés qu'on devrait faire tous les efforts possibles pour s'assurer que le Programme des USD ne fait pas accroître l'amertume et l'hostilité des détenus concernés. Dans la mesure où l'on peut leur offrir des programmes, nous encourageons une telle initiative. À cet égard, nous sommes volontiers d'accord avec les recommandations 19 à 27 énoncées dans le Rapport du groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait de la Région de l'Ontario (voir l'annexe D).

Nous avons constaté avec plaisir que dans les nouvelles USD des régions du Québec et de la Saskatchewan, on a pris les dispositions nécessaires pour offrir toute une variété de programmes. Il incombe maintenant au Service de se servir de ces installations pour assurer la garde des détenus de la façon la plus humaine possible. Il y aurait lieu de favoriser davantage les relations employés-détenus, particulièrement dans les dernières étapes du programme. En outre, on devrait prendre les dispositions nécessaires pour offrir aux détenus atteints de troubles mentaux les services psychiatriques et autres dont ils ont besoin.

Nous nous demandons également avec inquiétude si, au fur et à mesure que de nouvelles USD sont mises en place, on ne cherchera pas des détenus pour les remplir. Nous recommandons fortement au Service de limiter l'expansion de ces installations le plus possible.

Nous recommandons de maintenir le Programme des unités spéciales de détention, mais de le surveiller attentivement, afin que les besoins opérationnels du Service ainsi que les exigences des détenus en matière de bien-être et de programmes soient satisfaits. (Recommandation 46)

4. PROGRAMME DE PRÉVENTION

1) Ressources affectées à l'hygiène mentale

Le Comité trouve inquiétant le nombre sans cesse croissant de détenus atteints de troubles mentaux dont la garde est confiée au Service correctionnel du Canada. La tendance vers l'abandon du recours aux hôpitaux psychiatriques au cours de la dernière décennie, alliée à la diminution marquée du nombre de lits dans les aires sécuritaires des hôpitaux psychiatriques provinciaux a amené un grand nombre de malades mentaux dans les établissements fédéraux.

Nous pensons que cette situation grève beaucoup les ressources du Service affectées à l'hygiène mentale. Apparemment, les détenus atteints de troubles mentaux perturbent le fonctionnement de l'établissement, irritent et provoquent parfois d'autres détenus, et entravent en général l'administration des programmes en raison du fait qu'ils exigent trop de la part du personnel.

Selon les estimations, jusqu'à 25 p. 100 de détenus souffrent d'une forme de maladie mentale grave. Bien qu'il existe plusieurs installations régionales spécialisées, seules les personnes souffrant de troubles chroniques les plus graves peuvent être internées à long terme. Dans la plupart des cas, les malades réintègrent très vite leurs établissements. Nous nous demandons avec inquiétude si les malades gravement atteints ne seront pas encore plus perturbés par cette "thérapie par autobus", qui ne permet pas d'attaquer systématiquement leurs problèmes sous-jacents. La ségrégation devient souvent le seul moyen de s'occuper de ces individus dans un milieu carcéral normal.

Une autre difficulté vient du fait que les services psychiatriques du SCC hésitent à traiter les détenus qui ne sont pas clairement des malades mentaux ou qui ne sont pas trop perturbateurs. Nombreux sont les détenus qui se situent à la frontière imprécise de la normalité et de la maladie mentale, mais qui accusent de graves problèmes de santé mentale et de comportement. Il faut chercher plus activement des moyens d'offrir à ce groupe marginal les services nécessaires.

Pour mieux faire face au problème de plus en plus grave des détenus atteints de troubles mentaux, **nous recommandons d'examiner attentivement les ressources qui sont actuellement affectées et celles qui seront affectées aux services d'hygiène mentale dans chaque région. (Recommandation 47)**

Le Comité a constaté avec inquiétude que rien n'a été fait pour remédier à la pénurie de psychiatres légistes au Canada. Cela semble un problème insoluble, et nous nous demandons dans quelle mesure le Service pourrait stimuler les facultés de médecine du Canada à trouver une solution. On pourrait envisager, à titre de solution de rechange, un recours accru aux psychologues cliniciens. Nous savons qu'actuellement, le Service dispose de 1 psychologue pour 150 détenus. Un rapport de 1/100 conviendrait mieux si l'on tient

compte de la nécessité d'offrir dans les établissements une gamme plus étendue de programmes spécialisés aux détenus atteints de troubles mentaux.

ii) Coordination des services d'hygiène mentale

Le Comité pense qu'il est important de coordonner les services d'hygiène dans les établissements afin d'assurer la réussite des programmes de prévention des incidents violents. L'étude sur le suicide dans la Région de l'Atlantique a fait ressortir ce point, dans le chapitre sur la prévention du suicide.

Il se dégage de notre examen des services médicaux, psychologiques, d'aumônerie et de gestion des cas qu'il est nécessaire d'améliorer la coordination si l'on veut intervenir avec une plus grande efficacité dans toute une gamme de situations d'urgence et de conflits pouvant déboucher sur la violence. En 1980, un comité directeur du Service correctionnel du Canada a souligné ce point, en faisant remarquer que:

(traduction)

> la majorité des détenus souffrant de troubles mentaux ou ayant des problèmes de comportement doivent être traités dans les établissements, et rien ne nous donne à penser qu'il existe une approche globale de la gestion de ces détenus, qui fait appel à toutes les ressources humaines de l'organisme. (p. 28)

Nous avons appris avec satisfaction que des efforts avaient été récemment faits en vue d'offrir des programmes complets de formation du personnel qui encouragent une approche multidisciplinaire de la prévention du suicide. C'est là une stratégie sensée.

Nous recommandons de consacrer une attention soutenue aux mécanismes permettant d'assurer une collaboration efficace dans tous les aspects des services de santé offerts dans les établissements. Il y aurait lieu d'envisager, entre autres, la possibilité de modifier la structure organisationnelle de façon qu'elle reflète et favorise une approche multidisciplinaire. (Recommandation 48)

iii) Programmes pour les détenus autochtones

Les détenus autochtones représentent 30 p. 100 de la population carcérale dans au moins une des régions du Service. Depuis 1960, le taux de croissance de la population autochtone dans les établissements fédéraux a été deux fois supérieur à celui de la population non autochtone. De plus, on accorde des libertés conditionnelles (c'est-à-dire des absences temporaires et des libérations conditionnelles) qu'à très peu de détenus autochtones par rapport aux autres détenus et ils sont pour la plupart libérés sous surveillance obligatoire. Le taux de récidive chez les détenus autochtones est également plus élevé que chez les non-autochtones.

On soustrait les détenus autochtones à leur milieu tribal et à leur culture pour les forcer à s'adapter aux conditions d'une vie carcérale conçue pour une population non autochtone. Les sentiments d'isolement et d'amertume qui en résultent peuvent souvent aboutir à la violence.

Nous avons remarqué une amélioration récente des programmes et des services offerts aux détenus autochtones dans certains établissements (par ex., les programmes de liaison avec les autochtones et les programmes des Aînés); toutefois, nous pensons que le Service devrait s'efforcer de mieux répondre aux besoins particuliers de cette composante défavorisée de la population carcérale. À cet égard, **nous recommandons au Service de faire tous les efforts possibles, en ayant recours aux programmes de formation et à d'autres moyens, pour sensibiliser aux besoins spirituels et culturels des autochtones tous les échelons du Service et, ainsi, amener ceux-ci à les accepter. (Recommandation 49)**

On doit mettre à la disposition tant des employés que des détenus de l'information sur toute la gamme des ressources communautaires autochtones et recourir de façon plus systématique à ces dernières dans l'élaboration et la prestation des programmes et services nécessaires. Enfin, nous pensons que les relations employés-détenus resteront toujours quelque peu tendues dans les établissements dirigés par des non autochtones et logeant de nombreux détenus autochtones. Aussi, **nous recommandons au Service de travailler à la création d'un plus grand nombre de camps de travail et de centres correctionnels communautaires à l'intention des détenus autochtones. En outre, le Service doit envisager la possibilité de construire des établissements à sécurité moyenne distincts pour les détenus autochtones, établissements exploités et dirigés par du personnel autochtone. (Recommandation 50)**

iv) <u>Détenus purgeant des peines de longue durée</u>

Avec l'adoption du projet de loi C-84 en 1976, les individus condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier degré doivent maintenant purger un minimum de 25 ans avant d'être admissibles à la libération conditionnelle. Ceux qui oeuvrent dans les services correctionnels et les citoyens intéressés par cette question craignent que le sentiment de désespoir que peut faire naître une peine d'une telle durée, ne pousse les détenus en question à une violence extrême. Les incidents survenus à l'établissement Archambault en 1982 rappellent tristement ce qui peut arriver: deux condamnés à perpétuité se sont suicidés après avoir déclenché une violente émeute qui a conduit au meurtre brutal de trois agents de correction.

Au 31 octobre 1984, il y avait 275 condamnés à perpétuité qui devaient obligatoirement purger 25 années de leur peine avant d'être admissibles à la libération conditionnelle. Selon les estimations, ce nombre devrait passer à 800 d'ici l'an 2000.

Bien qu'un bon nombre de ces individus se résigneront à purger le mieux possible leurs peines, une partie d'entre eux présentera certainement des difficultés particulières. Ceux dont la condamnation pour meurtre a été précédée de nombreux actes de violence peuvent se révéler particulièrement difficiles à maîtriser. Près de 16 p. 100 du groupe des condamnés à perpétuité devant purger 25 ans avant leur admissibilité à la libération conditionnelle ont dû être placés dans des unités spéciales de détention. De nombreux autres ont été incapables de s'adapter au milieu carcéral normal; en effet 25 p. 100 du groupe sont placés en isolement protecteur.

Nous craignons que l'augmentation constante du nombre de détenus purgeant des peines de longue durée et les problèmes particuliers qu'ils connaissent grèvent de plus en plus les ressources du Service si des programmes qui répondent à leurs besoins et d'autres solutions acceptables ne sont pas trouvés.

Nous recommandons à la Direction de la politique et de la planification du Service d'accorder une attention particulière aux questions liées à la gestion des détenus purgeant des peines de longue durée. (Recommandation 51)

5. MESURES À PRENDRE APRÈS LES INCIDENTS VIOLENTS

1) Mesures à prendre après les incidents violents

Le Rapport de l'Enquêteur correctionnel sur les suites de l'un des incidents les plus tragiques et les plus violents de l'histoire du Service - l'émeute qui a éclaté en juillet 1982 à l'établissement Archambault - a été l'une des principales raisons de la création du Comité.

Des allégations graves de mauvais traitements infligés par les employés aux détenus à la suite de l'incident de l'établissement Archambault ont été rapportées par divers organismes et largement publicisées par les médias. Ces allégations ont sérieusement influé sur l'attitude et le moral tant des employés que des détenus et ont créé chez le public des doutes quant à la crédibilité et au professionnalisme du Service.

À notre avis, le Service doit être constamment au fait non seulement de son devoir d'agir avec équité, mais de sa responsabilité de s'assurer qu'en tout temps, il est perçu comme un organisme agissant ainsi. À cet égard, nous avons été alarmés de constater que la direction, à tous les niveaux, n'a pas ouvert rapidement une enquête exhaustive sur les accusations de mauvais traitements infligés aux détenus, portées après l'incident de l'établissement Archambault. Cette attitude a fait planer un nuage de suspicion - qui subsiste encore - sur les principes professionnels des employés et la capacité de la direction à maîtriser les situations délicates.

Par ailleurs, le Rapport de l'Enquêteur correctionnel n'a pas su répondre convenablement aux importantes questions d'obligation de rendre compte, de responsabilité et de la conduite des agents. Selon la perspective du lecteur, le rapport peut favoriser soit les employés, soit les détenus. En effet, parce qu'il ne contient pas une évaluation complète des allégations de mauvais traitements infligés par les employés, le rapport n'a malheureusement pas permis de tirer les choses au clair.

Deux ans après l'incident, le Comité n'est guère en mesure de mener une enquête plus approfondie sur les suites de l'émeute. Nous nous sommes plutôt attachés à déterminer les mesures à prendre pour bien gérer un établissement après un incident violent.

Nous avons appris avec encouragement que le Service a récemment énoncé une politique claire à cet égard (voir l'annexe E). Plusieurs directives énumèrent en détail les dispositions à prendre, notamment:

- former des équipes spéciales d'observateurs de l'extérieur qui remettront des rapports écrits au directeur de l'établissement et à l'agent responsable après chaque poste;

- former, après les situations d'urgence, des équipes chargées de rétablir, aussi vite et aussi efficacement que possible, les services dans l'établissement;

- réaffecter les employés directement mêlés à l'incident;

- tranférer les détenus les plus impliqués dans l'incident, lorsque cette mesure est jugée nécessaire;

- augmenter l'effectif dans certains secteurs bien précis; et faire surveiller ces derniers par des employés de soutien venant d'autres services;

- assurer la présence d'un directeur adjoint au cours de chaque poste pour inspecter les secteurs désignés;

- faire breffer, comme à l'accoutumée, tous les employés par le directeur de l'établissement et assurer le breffage, avant le poste, des employés affectés aux secteurs désignés;

- accorder aux détenus la permission de voir un médecin, l'aumônier ou un avocat;

- contrôler la santé physique des détenus;

- breffer et conseiller les employés; et

- assurer la sécurité des dossiers dans lesquels sont enregistrées les activités de l'établissement.

Nous constatons avec plaisir que le Service semble reconnaître qu'il est nécessaire que des tierces personnes de l'extérieur surveillent le fonctionnement de l'établissement après un incident violent.

Nous recommandons que le Service continue de recourir à des observateurs de l'extérieur et nous proposons que parmi eux figurent des agents de la GRC et des citoyens bien formés et bien informés de l'endroit. (Recommandation 52)

Nous considérons d'une importance capitale le message que la direction donne aux employés et aux détenus en ce qui concerne le comportement attendu. **Le Service doit clairement énoncer des principes et des politiques qui renforcent l'autorité de la loi dans tous les établissements, en tout temps et en toutes circonstances. Il doit être clair pour les employés ainsi que pour les détenus que le Service, tout en les protégeant, ne tolérera aucun recours à la force injustifié et illégal. Les employés ainsi que les détenus doivent comprendre que toute violation fera, sans exception, l'objet de mesures disciplinaires rapides. (Recommandation 53)**

Ces attentes élevées en matière de comportement et de respect des droits des employés et des détenus doivent être continuellement rappelées, en paroles et en actes, à tous les niveaux du Service.

Nous pensons également que l'Enquêteur correctionnel a un rôle important à jouer pour ce qui est d'assurer le respect, par les agents de correction, de la politique énoncée. Ce poste doit être considéré comme celui d'un vrai protecteur indépendant du citoyen. À maintes reprises, des organismes du secteur privé et le Bureau de l'Enquêteur correctionnel lui-même ont exprimé des doutes sur l'indépendance du Bureau de l'Enquêteur correctionnel. Actuellement, l'Enquêteur correctionnel relève du Solliciteur général en vertu d'un arrêté en conseil.

Nous recommandons que l'Enquêteur correctionnel relève directement du Parlement. (Recommandation 54)

En outre, nous voudrions que les responsabilités confiées à l'Enquêteur correctionnel soient très claires. Il ne devrait y avoir aucun doute quant au moment où ce Bureau doit agir, à la vitesse avec laquelle il doit le faire et aux pouvoirs dont il doit disposer.

Nous recommandons un examen du mandat de l'Enquêteur correctionnel. (Recommandation 55)

En outre, nous recommandons que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel ait la capacité de travailler dans les deux langues officielles. (Recommandation 56)

COMITÉ CONSULTATIF CHARGÉ D'ÉTUDIER LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS CORRECTIONNELS

PRÉAMBULE

Trois études faites récemment pour le compte du Service correctionnel du Canada contenaient des recommandations et des observations sur l'administration et l'organisation de certains pénitenciers. Il s'agit d'une étude sur les nombreux suicides dont la Région de l'Atlantique a été le théâtre, de l'étude Vantour qui porte sur plusieurs meurtres et voies de fait graves commis dans des pénitenciers de la région de Kingston, et de l'enquête menée par l'enquêteur correctionnel sur les conséquences de l'émeute qui s'est produite à l'établissement Archambault en 1982. Ces études devraient être examinées afin que l'on puisse déterminer si les conclusions et les recommandations qu'elles contiennent sur l'administration des établissements pourraient s'appliquer à l'ensemble du Service.

Le rôle du Comité ne se limitera toutefois pas à l'étude des problèmes d'ordre administratif qu'ont repérés les auteurs de ces trois documents, même s'ils lui serviront de point de départ. Le Comité devra également s'interroger sur la gestion des établissements, l'administration des programmes et sur les valeurs dominantes dans le milieu carcéral qui peuvent influer, à des degrés divers, sur l'efficacité de la gestion des établissements. Pour cela, les membres du Comité seront libres d'examiner toute question faisant partie de leur mandat et de consulter quiconque, au SCC ou à l'extérieur, peut leur fournir des idées ou des renseignements utiles.

MANDAT

- Étudier les rapports et, à la lumière de leur teneur ainsi que des théories et des méthodes actuellement en vigueur en matière correctionnelle, faire des observations sur l'administration des établissements et des programmes au sein du SCC.

- Évaluer toute la portée des recommandations sur l'ensemble du Service, à l'Administration centrale comme dans les Administrations régionales.

- Déterminer dans quelle mesure les objectifs du Service sont compris et appropriés et, le cas échéant, les redéfinir et évaluer l'impact éventuel de tout changement sur l'administration et les activités à tous les niveaux.

- Étudier l'organisation des établissements et passer en revue les pouvoirs délégués à leurs directeurs, en s'attachant tout particulièrement à déterminer dans quelle mesure la centralisation, la structure hiérarchique fonctionnelle et d'autres facteurs internes et externes restreignent le pouvoir décisionnel des directeurs d'établissement.

- Évaluer la charge de travail des directeurs et des gestionnaires des établissements, déterminer dans quelle mesure le fardeau administratif contribue à l'accroître et recommander des moyens d'établir l'équilibre nécessaire.

- Faire toute autre observation et recommandation pertinente qui permettra d'améliorer la gestion au niveau des établissements et des régions.

- Rencontrer des employés à tous les niveaux ainsi que les parties ou les groupes intéressés et accepter des mémoires.

- Remettre un rapport au Solliciteur général, une fois l'étude terminée, d'ici quatre mois.

MISE À JOUR DES SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS DU SOUS-COMITÉ PARLEMENTAIRE DE 1977 SUR LE RÉGIME D'INSTITUTIONS PÉNITENTIAIRES AU CANADA

Depuis sa parution en 1977, le Rapport du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, que présidait l'honorable Mark MacGuigan, a fait l'objet d'un examen très appronfondi de la part du public. Le Solliciteur général de l'époque, M. Francis Fox, a été le premier à prendre position à cet égard en exposant la façon dont le Ministère dont il était responsable aborderait la mise en oeuvre des 65 recommandations. Par la suite, des rapports provisoires sur la mise en oeuvre des recommandations ont été présentés au Solliciteur général en 1979, en 1980 et en 1981. La mise à jour la plus récente a été faite, en août 1984, par la Direction de la politique, de la planification et de l'administration du Service correctionnel du Canada. Cette mise à jour est fondée sur les renseignements contenus dans ces rapports provisoires et sur d'autres statistiques fournies par le Service.

Des soixante-cinq recommandations formulées, trente-cinq on été mises en oeuvre intégralement. Douze ont été mises en euvre "avec certaines réserves exprimées" ou sous une forme sensiblement différente de la recommandation originale. Neuf recommandations doivent être mises en oeuvre à long terme, et deux autres relèvent d'une catégorie "spéciale". Enfin, sept recommandations ont été rejetées. Le tableau 1 donne, pour chaque domaine à l'étude, une ventilation précise du nombre de recommandations et indique dans quelle mesure on y a donné suite.

Le rapport du Sous-comité parlementaire renferme douze chapitres. Les recommandations se regroupent autour de plusieurs questions fondamentales: les objectifs visés par l'incarcération, le personnel correctionnel, l'organisation et l'administration du Service canadien des pénitenciers, la justice à l'intérieur des établissements, le travail, l'instruction et la formation, la socialisation, et la préparation à la libération ainsi que la libération conditionnelle. Le présent rapport donne une mise à jour qualitative des suites données aux recommandations présentées dans chaque catégorie. Il fournit, dans la mesure du possible, des statistiques à jour afin de permettre d'établir une comparaison entre la situation actuelle et celle de 1977.

Les objectifs visés par l'incarcération

Le rapport contenait deux recommandations concernant les objectifs visés par l'incarcération. À l'appui de la thèse voulant que l'incarcération n'ait pas atteint ses deux objectifs, à savoir la neutralisation du détenu et la protection permanente de la société, on a fait valoir un taux de récidive de quatre-vingt pour cent. En outre, les chiffres sur la répartition des détenus selon les principales infractions commises laisseraient entendre que le recours à l'incarcération pour les détenus non violents était trop fréquent. En effet, trente-cinq pour cent de la population pénitentiaire fédérale en 1977 était incarcérée pour un crime non violent. Selon le rapport du Sous-comité, les facteurs susmentionnés justifiaient la formulation d'une recommandation selon laquelle "il

faudrait étudier soigneusement le système judiciaire afin de favoriser le recours aux solutions de rechange à l'incarcération" (p. 43). Le Service a accepté de donner suite à cette recommandation à long terme; d'ailleurs, certains progrès ont été effectués en ce sens.

À l'heure actuelle, le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice procèdent conjointement à une révision fondamentale et complète des lois fédérales en matière pénale au Canada. L'un des sous-projets porte sur l'imposition des peines et sur les solutions de rechange à l'incarcération. Le projet de loi modifiant le droit pénal (C-19), qui contient des propositions relatives à l'imposition des peines (y compris des solutions de rechange à l'incarcération), a été déposé au Parlement en février 1984. Toutefois, il est resté en plan à la clôture de la Session. En outre, le Centre de consultation du ministère du Solliciteur général aide à financer, dans les provinces, des projets témoins et des projets innovateurs sur les solutions de rechange à l'incarcération. Citons à ce titre les programmes de réconciliation de la victime et de l'infracteur, les solutions de rechange à l'amende, la vérification et la surveillance des détenus libérés sur remise de cautionnement et les ordonnances prévoyant des services au profit de la collectivité. Essentiellement, l'initiative nécessaire à la mise en oeuvre intégrale de cette recommandation n'est pas du ressort du Service correctionnel du Canada.

À l'heure actuelle, la ventilation de la population carcérale selon les principales infractions commises montre peu de changement: les détenus non violents représentent toujours 35 p. 100 de la population carcérale totale. Le pourcentage dans chaque catégorie est demeuré, à deux exceptions près, relativement stable. Le pourcentage des personnes incarcérées à la suite d'un crime violent a augmenté légèrement, passant de 55,7 p. 100 à 59,3 p. 100, tandis que le nombre d'infractions liées aux stupéfiants est passé de 10 p. 100, en 1977, à 5,7 p. 100, en 1984. Toutefois, les statistiques ne témoignent guère, dans l'ensemble, de l'efficacité accrue des solutions de rechange à l'incarcération instituées depuis 1977. De toute évidence, le système de justice pénale devra faire preuve de plus d'initiative dans ce domaine.

La seconde recommandation, à savoir que le gouvernement fédéral devrait amorcer le dialogue avec les provinces afin d'uniformiser les opérations dans le secteur correctionnel, a été mise en oeuvre. Les responsables des services correctionnels de tous les gouvernements se réunissent deux fois l'an pour discuter de questions d'intérêt commun. En avril 1984, 13 établissements, 19 districts de libération conditionnelle et 15 centres correctionnels communautaires du Service correctionnel du Canada se sont vu octroyer l'agrément par la Commission on Accreditation for Corrections. De ce nombre, 13 devront être agréés de nouveau sous peu.

Le personnel correctionnel

Le chapitre du rapport portant sur le personnel correctionnel contient 15 recommandations (soit les recommandations 3 à 18). De ces recommandations, 9 sont considérées comme mises en oeuvre intégralement, 3 ont été appliquées sous une forme modifiée et 3 seront mises en oeuvre à

TABLEAU 1
ÉTAT DE LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS PRÉSENTÉES PAR LE SOUS-COMITÉ PARLEMENTAIRE DE 1977

Domaines à l'étude	Nombre de recommandations	Mises en oeuvre	Mises en oeuvre "avec certaines réserves" ou sous forme modifiée	Mise en oeuvre à long terme	Spéciales	Rejetées
	65	35	12	9	2	7
Renseignements généraux - Préface	1	1	0	0	0	0
Personnel correctionnel	15	8	4	3	0	0
Organisation et administration	10	5	3	1	0	1
Justice à l'intérieur des établissements	10	7	1	0	0	2
Travail, instruction et formation	5	4	1	0	0	0
Socialisation	6	5	0	0	1	0
Établissements	14	4	3	3	0	4
Préparation à la libération et libération conditionnelle	1	0	0	1	0	0
Conclusion	1	0	0	0	1	0

long terme. Les mesures nécessaires à la mise en oeuvre de bon nombre de ces recommandations s'inscrivent dans une tentative globale du Service d'améliorer la gestion du personnel. Une série d'entretiens entre le Service correctionnel du Canada et le Syndicat des employés du Solliciteur général (SESG) ont donné lieu aux changemens suivants:

a) l'entrée en vigueur, en 1979, d'un Code de conduite du personnel énonçant les normes de discipline et la marche à suivre dans le cas d'un manquement à la discipline; actuellement en cours de révision, le Code est censé être promulgué en novembre 1984 (donnant suite à la recommandation 9);

b) l'adoption, en 1980, d'un programme uniformisé de formation des nouveaux agents de correction et d'unité résidentielle (PARC), d'une durée de treize semaines. Au total, 1 418 agents CX et LUF ont participé à ce programme jusqu'à maintenant, soit 31,5 p. 100 de l'effectif global. Les agents d'unité résidentielle reçoivent, en plus, 4 semaines de formation spécialisée: 716 agents, soit 65 p. 100 de l'effectif des agents LU ont reçu cette formation (recommandation 6);

c) la mise en oeuvre d'un programme de recyclage obligatoire pour tous les agents de sécurité, d'une durée de 5 jours et devant être mis à jour annuellement. Au cours de l'année financière 1983-1984, 58,7 p. 100 des agents CX avaient déjà reçu 5 jours de formation ou davantage. Toutefois, 41 p. 100 des agents n'ont pas reçu le "minimum" de 5 jours; en fait, au moins 18 p. 100 des agents CX ont reçu moins d'une seule journée de recyclage l'année dernière (recommandation 7);

d) les candidats à un poste sont maintenant tenus de se soumettre à une enquête de sécurité en bonne et due forme (recommandation 4);

e) la mise en oeuvre, en 1981, d'un cours d'initiation générale pour tous les agents autres que CX devant être terminé dans les 6 mois qui suivent la date de la nomination. En octobre 1984, 25,6 p. 100 (1 375 employés) du nombre total d'employés autres que CX avaient suivi le cours;

f) la modification des qualités minimales requises pour l'obtention d'un poste dans le groupe CX, les candidats devant désormais, non pas avoir terminé avec succès la dixième année d'études, mais posséder un diplôme d'études secondaires (recommandation 4);

g) l'annulation de l'obligation de posséder un diplôme universitaire pour faire partie du groupe WP jusqu'au niveau WP-3, et ce, afin de permettre aux agents CX possédant une expérience équivalente de poser leur candidature à un poste WP. Maintenant, toutefois, cette exigence a été remise en vigueur et touche à la fois les CX et les WP (recommandation 9);

h) l'adoption d'un programme national de recrutement d'agents CX, dirigé par l'entremise d'une équipe de recrutement professionnel, ce qui a permis de créer un répertoire national de candidats; pour être admissibles à ce programme, les candidats doivent, de préférence, avoir reçu une formation postsecondaire dans le domaine correctionnel ou dans une discipline connexe (recommandation 4);

i) il y a maintenant une période d'essai de deux ans pour les nouveaux employés, y compris des cours de formation initiale et un stage d'observation en cours d'emploi (recommandation 10);

j) la création, en 1981, d'un Conseil national de formation du personnel chargé d'assurer, dans tout le Service, la surveillance du programme de formation du personnel;

k) l'autorisation, accordée par le Conseil du Trésor en mai 1981, de verser une indemnité spéciale aux familles des agents du Service correctionnel du Canada et des agents de la GRC tués dans l'exercice de leurs fonctions;

l) l'application généralisée d'une règle de "reddition sans condition" de sorte qu'aucun accord susceptible de procurer un avantage ultime à l'auteur d'une prise d'otages n'est autorisé pendant les négociations (recommandation 15);

m) la mise sur pied par le Service d'équipes régionales d'intervention en cas d'urgence, dûment formées et équipées, ainsi que d'un mécanisme d'intervention d'urgence dans tous les établissement de niveaux S3 et S7. En outre, un membre du personnel ne faisant pas partie de l'équipe d'intervention d'urgence (habituellement le psychologue) est spécialement formé à la négociation dans les cas de prise d'otages. Les équipes pénitentiaires d'intervention en cas d'urgence sont rompues, avant tout, aux procédés tactiques en prévision de troubles graves et du déplacement des détenus violents (recommandation 16);

n) l'élaboration, par le Service, d'un plan de mise en oeuvre graduelle afin d'accorder aux femmes l'égalité des chances pour ce qui est de l'admission et de l'avancement dans tous les secteurs d'activité du Service correctionnel du Canada. Les femmes représentent 30 p. 100 des 768 personnes nommées à des postes CX et LUF entre le mois d'août 1981 et maintenant. La politique adoptée récemment a eu pour effet d'accélérer ce processus. Au cours de l'année financière 1982-1983, 46 p. 100 des personnes nommées au premier échelon de postes CX et LUF étaient des femmes.

Ces changements ont donné suite de manière effective à huit des recommandations du Sous-comité. Certains d'entre eux, comme les cours de recyclage obligatoires d'une durée de cinq jours, n'ont peut-être pas été transposés pleinement dans la pratique.

La retraite anticipée, la rémunération, l'avancement et le renvoi du personnel et les exclusions aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (LEFP) sont autant de questions qui ont été regroupées et qui, dans l'ensemble, relèvent d'un processus de mise en oeuvre à long terme.

Dans un document de travail rédigé par des représentants du Service et destiné au Cabinet, trois propositions ont été présentées: la création d'un "Groupe correctionnel" se composant essentiellement des groupes CX et WP; d'un régime de retraite anticipée à l'intention des employés affectés au "service opérationnel"; du statut d'employeur distinct pour l'ensemble du Service correctionnel du Canada. Selon cette dernière recommandation, le Service doit être responsable des négociations collectives, de la classification, des directives sur les déplacements et la réinstallation, de la formation et du perfectionnement du personnel et des heures de travail. Le Conseil du Trésor n'a donné son approbation "de principe" qu'aux deux premières propositions, estimant que la création d'un Groupe correctionnel (GC) permettait d'atteindre les objectifs visés par le statut d'employeur distinct. À l'heure actuelle, un petit groupe de travail est chargé de collaborer à la rédaction d'un règlement, d'élaborer un plan de classification pour le GC et de régler les questione en suspens avec les représentants du Conseil du Trésor et du SESG.

Certes, les modifications apportées font suite à la plupart des recommandations du Sous-comité. Toutefois, certains éléments de moindre importance ont été exclus. La recommandation portant sur les qualités de base exigées des agents de correction prévoit notamment "un minimum de trois années d'expérience dans un domaine nécessitant des relations interpersonnelles poussées" et précise que "la méthode de sélection devrait tenir soigneusement compte des qualités psychologiques des candidats susceptibles d'être recrutés" (p. 58). On soutient, dans le rapport provisoire d'avril 1980, qu'il s'agit, dans le cas du premier extrait cité, d'un critère d'admission: or, rien dans les directives officielles subséquentes n'indique que ce soit le cas. La seconde de ces "sous-recommandations" n'a été relevée dans aucun des rapports provisoires. (À l'heure actuelle, cependant, le Service élabore une politique de recrutement qui permettra d'attribuer éventuellement à un candidat 600 points sur un total possible de 1 000 pour les relations interpersonnelles. Les personnes nommées à un poste au-dessus du niveau CX de base ne sont pas "tenues de faire un stage de six mois dans le domaine de la sécurité avant d'exercer leurs fonctions", comme le propose le Sous-comité dans la recommandation nº 9 (p. 64), mais seulement un cours d'initiation générale.

Selon la recommandation nº 8, "il faut prévoir un nombre suffisant de postes de formation" pour assurer la formation et le perfectionnement professionnel des gardiens, "sans priver les institutions du personnel dont

elles ont besoin" (p. 62 du rapport du Sous-comité parlementaire). Cette recommandation prévoyait également que le nombre de postes soit fixé chaque année. Dans le rapport provisoire d'avril 1980, le Service signalait avoir "déterminé qu'il faillait 246 années-personnes de formation pour le personnel de garde... des mesures ont été prises [dans le budget principal des dépenses] pour rendre ces années-personnes disponibles" (p.5). Toutefois, un contrôle subséquent a révélé que le Conseil du Trésor n'avait pas autorisé, au titre de la formation, d'autres années-personnes pour la période allant de 1977-1978 à 1984-1985 et que le Service n'en a pas demandé depuis 1981. (La demande de 124 années-personnes pour 1985-1986 a été refusée). De fait, le Service dispose d'une affectation permanente de seulement 100 années-personnes (AP) pour la formation des agents CX, ce qui fait partie de la base d'années-personnes affectées à la garde des détenus et autorisées par le Conseil du Trésor. Or, ce nombre est jugé insuffisant par le Service qui doit, actuellement, recourir aux heures supplémentaires pour compenser les lacunes de l'affectation d'AP. On a considéré que cette recommandation avait été "rise en oeuvre" en 1980, mais il se peut que tel ne soit pas le cas.

En outre, la recommandation voulant que les employés et les détenus portent les uns et les autres des macarons d'identification n'a été mise en oeuvre que partiellement. Dans la plupart des établissements, les employés sont tenus de porter un macaron d'identification, mais chez les détenus, seule la carte d'identité est de rigueur. On a entrepris dernièrement, dans les 16 établissement S3 et de niveaux supérieurs, un projet visant à apposer les noms des détenus sur leurs vêtements. Toutefois, les Régions du Québec et du Pacifique n'y ont pas participé: l'identification n'est pas, pour le moment, une exigence généralisée.

Les mesures prises pour donner suite à deux autres recommandations ne correspondent peut-être pas exactement aux propositons du Sous-comité. En effet, l'élaboration d'un cours d'initiation des agents autres que CX est mentionnée à titre de suite donnée par le Service correctionnel du Canada à la recommandation selon laquelle "dans la mesure du possible, tous les membres du personnel devraient avoir des responsabilités tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des programmes". Par ailleurs, le Service aurait donné suite à la recommandation portant sur cette double responsabilité en adoptant une politique sur les unités résidentielles et en faisant en sorte que le sous-commissaire à la Sécurité et le sous-commissaires aux Programmes pour les délinquants relèvent tous deux du sous-commissaire principal.

Le Service a donné suite à la recommandation voulant qu'il y ait "des programmes permanents d'échanges d'employés, pour des périodes allant jusqu'à un an ou deux, avec les systèmes pénitentiaires d'autres pays" (recommandation 12), en la mettant en oeuvre de manière que le programme s'adresse uniquement aux cadres supérieurs qui, bien souvent, ne se rendent à l'étranger que pour de brèves visites ou à l'occasion d'une conférence internationale.

Il existe des statistiques qui témoignent des progrès réalisés au chapitre de la mise en oeuvre de ces recommandations et de l'efficacité des mesures prises par le Service correctionnel du Canada à cet égard. Elles permettent également d'établir une comparaison avec les renseignements fournis dans le rapport du Sous-comité parlementaire.

L'une des principales plaintes du Sous-comité à l'égard du Service portait sur le calibre inférieur des agents de correction, situation qui, estimait-on, découlait de la piètre qualité de la formation et du recrutement du personnel. Un taux de roulement élevé (c'est-à-dire le nombre de départs) parmi le groupe CX a été cité comme l'un des facteurs expliquant les problèmes de moral au sein du Service. En 1974-1975, il y eut chez les agents de correction 421 départs qui, dans seulement 4 p. 100 des cas, étaient attribuables à la retraite. Par ailleurs, 12,5 p. 100 des agents ont remis leur démission en prévision d'"un emploi à l'extérieur" et plus de 56 p. 100 d'entre eux sont partis pour "des raisons personnelles". Le problème était particulièrement aigu dans la Région du Pacifique: presque 48 p. 100 de tous les départs se sont produits en C.-B. La situation a beaucoup changé. Les départs parmi les agents CX et LUF se sont chiffrés à 221 en 1982-1983. Il y a également eu un changement au niveau du pourcentage des départs par région, de sorte qu'il n'existe plus de différence marquées entre ces dernières. Parmi les départs effectivement enregistrés, 33 p. 100 sont imputables à la retraite; 7 p. 100, à l'obtention d'un emploi à l'extérieur; 19 p. 100, à des "raisons personnelles"; et 5 p. 100, à des causes inconnues, les intéressés ayant remis leur démission sans donner de raison. Dans l'ensemble, le taux de roulement est passé de 8 p. 100, en 1974, à 4 p. 100, en 1982.

Le Sous-comité parlementaire s'interrogerait également sur le taux de roulement élevé des agents de classement par rapport à celui des agents de correction. Au cours de l'année financière 1976-1977, le taux de roulement de ces derniers était en moyenne de 7,7 p. 100 alors que, chez les agents de classement, il était en moyenne de 16,1 p. 100, soit une différence de 8,4 p. 100. D'après le Sous-comité, le taux de roulement élevé de ces derniers était "dû au fait qu'ils préfèrent travailler dans les systèmes provinciaux ou pour le Service des libérations conditionnelles" (p. 57). Bien que les statistiques disponibles ne puissent être comparées directement avec celles de 1977 (étant donné les modifications apportées à la catégorisation du personnel), elles indiquent néanmoins que la différence entre le taux de roulement des CX et celui des WP était en moyenne de 6,44 p. 100, ce qui n'est que légèrement supérieur au pourcentage du groupe CX, qui était de 4,81 p. 100. C'est dans la Région des Prairies que le changement était le plus marqué.

Le Sous-comité parlementaire était également préoccupé par le pourcentage relativement élevé des jeunes agents qui quittaient le Service à cette époque. En effet, près de 33 p. 100 des agents ayant quitté le Service en 1974-1975 appartenaient au groupe d'âge de 20 à 24 ans. Le taux de roulement était d'ailleurs élevé parmi les personnes âgées de plus de 30 ans; seulement 4,9 p. 100 de tous les départs chez les agents CX étaient attribuables à la retraite. À l'heure actuelle, 60 p. 100 de tous les

agents CX qui quittent leur emploi sont âgées de plus de 30 ans. Toutefois, la retraite représente maintenant plus de 30 p. 100 de toutes les causes de départ; le pourcentage des départs dans tous les catégories a donc diminué de façon considérable. Des données comparatives sont présentées ci-après:

DÉPARTS PAR GROUPE D'ÂGE

Années financière	16-19	20-24	25-29	30+	Retraite	Total
1974-1975*	17	138	98	147	21	421
Total	4,0	32,7	23,2	34,9	4,9	
%						
1982-1983						
Total	2	33	42	70	73	220
%	0,9	15,0	19,0	31	33	
1983-1984						
Total	5	52	29	133	Non	210
%	2,2	23,7	13,2	60	disp.	

* Données du Sous-comité parlementaire

Il semble bien que, ces dernières années, un plus grand nombre d'agents restent au sein du Service correctionnel du Canada et qu'ils soient beaucoup plus nombreux à y travailler jusqu'à leur retraite. Le Sous-comité a souligné que le personnel de correction doit être "trié sur le volet, animé des meilleures intentions et bien rémunéré" (p. 57). L'amélioration de la situation est sans doute due en partie à un relèvement de ces traitements. En effet, en 1974, un agent CX de premier niveau se situant à l'échelon de traitement inférieur gagnait 11 050 $ par année tandis que, de nos jours, il en gagne 21 533 $. L'augmentation substantielle des avantages sociaux et des salaires, préconisée par le Sous-comité et accordée par le Service correctionnel du Canada et le Syndicat des employés du Solliciteur général, a très probablement contribué aux longues années de service du personnel en place.

Une carrière dans le domaine correctionnel semble beaucoup plus attrayante aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1977. À cette époque, d'après le rapport du Sous-comité, "ce poste intéressait les travailleurs sans spécialisation et semi spécialisés... sans être vraiment attirés par le travail dans les prisons". Environ 8 personnes sur 10 engagées à titre d'agents CX, étaient, d'après le rapport, "soit des militaires à la retraite, soit des jeunes sans emploi au moment du recrutement" (p. 56). C'est seulement dans les Maritimes qu'il existait une liste d'attente pour le poste d'agent CX.

Cette situation également a changé du tout au tout. En effet, la liste d'attente pour un poste d'agent de correction comporte maintenant plus de 3 000 candidats. Qui plus est, le "profil" des candidats est

extrêmement varié. Les chiffres qui suivent indiquent, selon le sexe et le niveau d'instruction, la répartition des personnes qui postulent un emploi au sein du Service correctionnel du Canada.

NOMBRE ACTUEL DE CANDIDATS À UN POSTE D'AGENT DE CORRECTION
(2 SEPT. AU 15 OCT. 1984)

RÉGIONS		Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Pacifique	Total
Niveau universitaire	M	150	138	110	237	122	757
	F	48	88	44	194	56	430
Niveau postsecondaire	M	16	148	106	6	97	373
	F	1	36	18	2	23	80
Autres niveaux d'instruction	M	94	339	262	426	87	1208
	F	11	51	55	92	2	211
TOTAUX		320	800	595	957	387	3059

Organisation et administration du Service canadien des pénitenciers

Dix recommandations ont été formulées en ce qui concerne la façon dont le Service est administré et organisé (soit les recommandations 19 à 28). On peut estimer que, de ce nombre, cinq ont été mises en oeuvre. Trois d'entre elles ont été mises en oeuvre sous une forme modifiée, une doit faire l'objet d'une mise en oeuvre à long terme "avec certaines réserves exprimées" et une autre a été rejetée.

Ce chapitre du rapport du Sous-comité donne plusieurs calculs statistiques globaux sur le rapport personnel-détenus en 1977. Le résultat de ces calculs est donné pour chaque région, chaque niveau et catégorie de personnel, et suivant le niveau de sécurité et le nombre de postes autorisés par le Conseil du Trésor. Ces résultats ont amené le Sous-comité à formuler la recommandation suivante: "Il y a lieu d'entreprendre, dans les institutions à sécurité maximale et moyenne, une analyse minutieuse des postes, afin de réduire le nombre excessif d'employés" (recommandation 19). Le Service correctionnel du Canada a effectué, en 1980, une analyse des postes qui, bien qu'elle ne se soit pas traduite par une économie importante sur le plan des années-personnes, "a mieux justifié les activités de sécurité" (p. 11 du rapport d'avril 1980). Les postes ont été soumis à une analyse plus approfondie entre août 1982 et mars 1983.

Ce chapitre contenait également des recommandations voulant que la sécurité relève de l'Administration centrale et que soit nommé, au sein du Service, un inspecteur général (recommandations 23 et 28). Ces recommandations ont toutes deux été mises en oeuvre. Un certain nombre de mesures ont résulté de la recommandation 25 selon laquelle le système pénitentiaire doit être "administré ouvertement et être soumis à l'examen du public". En 1978, la

Direction des communications a été mise sur pied et s'est vu confier la responsabilité spécifique d'encourager la participation des organismes de l'extérieur et des citoyens en général et de veiller à ce que le Service soit sensible à leurs préoccupations. Parmi les organismes de l'extérieur avec lesquels le Service entretient des rapports, citons l'Association canadienne de justice pénale, les comités consultatifs de citoyens et un comité consultatif de l'emploi des détenus. Le Comité de planification stratégique et le Comité chargé de la conception d'un établissement à sécurité minimale, composés tous deux de personnes de l'extérieur du Service, datent de cette époque. Des visites organisées, l'envoi de lettres de nouvelles au public, l'incorporation de données dans le bulletin de l'ACJP et le maintien du dialogue avec le Comité permanent de la justice et des questions juridiques sont cités comme autant d'exemples de "l'ouverture d'esprit et (du) sens de responsabilité" du Service correctionnel du Canada (p. 17, rapport d'octobre 1979).

La recommandation 27 précise que "les employés qui exercent des fonctions confidentielles ou de surveillance ne devraient pas avoir le droit de se syndiquer", que les questions propres à la gestion ne doivent jamais entrer dans le cadre des négociations collectives et que l'arbitrage obligatoire doit être l'unique moyen de régler les conflits (p. 92). Le Syndicat des employés du Solliciteur général a officiellement accepté l'exclusion de tous les agents CX8 affectés aux établissements à sécurité maximale, là où la notion de "travail en équipe" est en place. Les pourparlers se poursuivent afin de prévoir d'autres exclusions au niveau de l'Administration centrale et des Administrations régionales. Quant à la question de l'arbitrage obligatoire, on a fait remarquer que la décision à cet effet relève non pas du Service ou du Conseil du Trésor, mais plutôt des agents négociateurs. Cette recommandation est considérée comme "mise en oeuvre". Toutefois, la situation risque de changer à la suite de la mise en oeuvre d'une autre recommandation de ce chapitre, à savoir la recommandation 26 selon laquelle le Service canadien des pénitenciers (maintenant le Service correctionnel du Canada) doit être un organisme autonome ne devant être régi ni par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, ni par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Cet organisme "devrait adopter la déontologie de la Gendarmerie royale du Canada" (p. 89 du rapport du Sous-comité parlementaire). Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, cette question ne pose plus de difficulté, car la mesure législative portant création du Groupe correctionnel permettra, espère-t-on, de traduire dans les faits l'esprit de la recommandation. Qui plus est, on considère que le Code de conduite maintenant établi permet de satisfaire à l'exigence en matière de déontologie. C'est pourquoi la recommandation 26 est considérée comme "acceptée, avec certaines réserves, pour mise en oeuvre à long terme".

Les trois autres recommandations de ce chapitre ont été mises en oeuvre sous une forme modifiée qui s'écarte sensiblement des intentions du Sous-comité. En effet, les recommandations 20, 21 et 22 réclament toutes trois une décentralisation du processus décisionnel vers les établissements et les régions.

Selon la recommandation 20, le régime pénitentiaire doit "être clairement défini dans un système administratif vertical comportant un minimum d'intermédiaires". Or, à cette fin, "il ne doit y avoir aucun intermédiaire entre les directeurs d'institutions et le Commissaire" (p. 82 du rapport du Sous-comité parlementaire). Le Service correctionnel du Canada a réagi en faisant du directeur général régional un niveau intermédiaire car "il n'est pas pratique que plus de 50 directeurs d'établissement fassent directement rapport au Commissaire (p. 12 du rapport provisoire d'avril 1980). En outre, selon cette recommandation, la responsabilité et l'autorité liées à chaque poste doivent être clairement définies par écrit, "après une analyse soigneuse des rôles internes". Un projet visant à élaborer un guide de gestion distinct a été entrepris, mais il est resté en plan à la suite des changements apportés à la structure organisationnelle. Ces changements ont été incorporés, par la suite, dans les Directives du Commissaire et dans les Instructions divisionnaires.

La recommandation 21 porte sur l'autorité du directeur d'établissement et comprend six parties, qui ont d'ailleurs été examinées séparément dans le rapport provisoire d'avril 1980. Les directeurs d'établissement ne sont pas entièrement responsables du choix et de l'embauche du personnel jusqu'au palier administratif, comme le propose la partie a) de la recommandation, mais ils font partie d'un jury de sélection. Ce dernier comprend des membres de l'Administration régionale et "sur une base rotative, des représentants d'un ou deux établissements". Les établissements sont "consultés" avant l'affectation de chaque stagiaire (p. 13 du rapport provisoire d'avril 1980). (Tant que le Service relèvera de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, les directeurs d'établissement ne pourront exercer un contrôle absolu sur l'embauche). Les concours de promotion sont régis par un système semblable. Toutefois, le Code de conduite adopté en 1979 a habilité les directeurs d'établissement à recommander le congédiement d'un employé à la suite d'un manquement à la discipline.

La partie b) de la recommandation 21, selon laquelle les directeurs d'établissement doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne la prestation de services au personnel, a été rejetée en raison de la thèse voulant que la région ou un administrateur local du personnel soit à même d'assurer ces services de manière plus efficace. La partie c), voulant que la création, la délégation et le transfert des postes d'une durée déterminée relèvent du directeur d'établissement (en tenant compte des restrictions budgétaires) a également été rejetée en faveur du système actuel en vertu duquel ces tâches incombent à la région. Le risque d'une utilisation excessive ou insuffisante des ressources en années-personnes et la "plus grande souplesse" au niveau régional sont invoquées comme raisons à l'appui du maintien du statu quo.

À la partie e), qui réclame pour le directeur d'établissement la responsabilité et l'autorité en ce qui concerne la formation sur place du personnel, on répond par l'affirmation selon laquelle la plus grande partie de la formation se donne au collège du personnel, mais "qu'il existe

maintenant des postes de formation dans les établissements et il y en aura d'autres". Il n'est pas clair si cette déclaration permet ou non de régler la question de l'autorité du directeur. La partie f) porte sur la compétence du directeur en matière de planification des programmes. Cette recommandation n'est acceptée que dans la mesure où l'établissement peut fonctionner "dans les limites des politiques nationales du Service" (p. 15 du rapport d'avril 1980). Le rapport provisoire de 1980 ne donne aucun exemple de la latitude dont le directeur jouit à l'intérieur de ce cadre.

La recommandation 22, qui porte sur les rapports entre les établissements et les Administrations régionales précise, de façon non équivoque, que ces dernières ne doivent pas exercer une autorité administrative directe. Les Instructions divisionnaires doivent être abrogées, de même que les Directives du Commissaire (DC 102 et 106) qui subordonnent les directeurs d'établissement aux directeurs régionaux. La recommandation 22 comporte six autres sous-recommandations selon lesquelles les Administrations régionales doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne:

a) la planification et la construction de nouveaux établissements dans la région;

b) la formation de la main-d'oeuvre de la région (en coopération avec les établissements);

c) la consultation et la discussion au niveau régional;

d) l'achat et la gestion des fournitures (en coopération avec les établissements);

e) les services du personnel, la comptabilité et la préparation des budgets (en coopération avec les établissements); et

f) la vérification comptable des établissemments de la région.

La politique adoptée par le Service à l'égard de ces suggestions diffère également de celle proposée par la recommandation initiale. Si les parties b), c), d) et e) de celle-ci sont considérées comme mises en oeuvre intégralement, les parties a) et f) le sont sous une forme modifiée: la planification et la construction des nouveaux établissements ainsi que les fonctions officielles de vérification ont été centralisées à l'Administration centrale. La planification des établissements fait cependant l'objet de certaines consultations auprès des régions. En outre, les contrôles régionaux et les contrôles de gestion se transforment actuellement en coentreprises régionales et nationales. Quant aux autres suggestions, le rapport d'avril 1980 précise que seul le directeur général régional (DGR), et non pas le personnel des régions, est hiérarchiquement responsable des directeurs d'établissement. Par la suite, les DGR ont été élevés au rang de sous-commissaire régional. Les DC 102 et 106 ont été "amendées pour refléter cette nouvelle structure" (p. 16 du rapport d'avril 1980). Aucune mesure n'a été prise en vue de l'abrogation des Instructions divisionnaires.

L'une des recommandations de ce chapitre, la recommandation 24, a été rejetée par le Solliciteur général de l'époque, M. Francis Fox. Elle préconise la création d'une commission de cinq membres qui serait chargée d'élaborer des politiques, de nommer le Commissaire et de présenter un rapport annuel au Parlement par l'entremise du Solliciteur général. La proposition a été rejetée pour plusieurs raisons, la principale étant la nécessité de maintenir la responsabilité ministérielle. La question a de nouveau été soulevée dans une proposition de loi présentée au Parlement le 11 juin 1984 (Hansard, vol. 127, nº 104).

Bon nombre des recommandations du Sous-comité parlementaire découlaient d'une inquiétude à l'égard "du nombre excessif d'employés des pénitenciers canadiens" (p. 76). Le Sous-comité a signalé, pour 1977, un rapport personnel-détenus de 1:0,994, c'est-à-dire un peu plus d'un pour un. Ce rapport est maintenant beaucoup plus élevé, ce qui dénote une diminution de l'importance de l'effectif total par rapport au nombre de détenus. Actuellement, le nombre total de détenus incarcérés dans les pénitenciers du Canada (exception faire des détenus du pénitencier de Sa Majesté de T.-N. et des détenus sous responsabilité fédérale incarcérés dans des prisons provinciales) est de 11 998. Le nombre total de postes que le Conseil du Trésor a autorisés au Service correctionnel du Canada représente 10 761 années-personnes. De ce nombre, 25 sont affectées à l'exécution des grands projets d'immobilisations et 693, à la surveillance des libérés conditionnels et des cas de libération sous surveillance obligatoire, ce qui laisse 10 043 années-personnes pour les fonctions liées aux détenus incarcérés. Le rapport qui existe entre le personnel affecté à des fonctions touchant les détenus et le nombre de détenus incarcérés s'établit donc à 10 043:11 998, soit 1:1,195.

Le Sous-comité a constaté qu'en 1977, un certain nombre de postes autorisés étaient gardés en réserve. Lorsque ces derniers étaient retranchés du nombre total de postes, le rapport personnel-détenus n'était guère modifié. Toutefois, à l'heure actuelle, aucune année-personne n'est gardée en réserve à l'Administration centrale, dans les Administrations régionales ou dans les établissements. Pour 1984-1985, le Service a procédé à une suraffectation d'années-personnes de l'ordre de 2 p. 100 par rapport aux niveaux autorisés par le Conseil du Trésor afin de répondre aux besoins opérationnels actuels et de compenser les lacunes dues aux retards de dotation. Les données suivantes illustrent les augmentations autorisées en années-personnes (y compris au titre du Service des libérations conditionnelles) depuis 1977:

		Demandées	Autorisées	Changement
Année de base	1977-1978	-	9 720	-
	1978-1979	10 437	10 213	493
	1979-1980	11 155	9 872	(341)
	1980-1981	9 983	9 729	(143)
	1981-1982	9 795	9 795	66
	1982-1983	10 041	9 795	0
	1983-1984	10 141	10 095	300
	1984-1985	10 988	10 761	666
Augmentation nette				1 041

Le Conseil du Trésor n'a autorisé aucune année-personne additionnelle au titre de la formation durant la période indiquée ci-dessus.

Étant donné les changements apportés aux textes législatifs depuis 1977, le Service correctionnel du Canada est maintenant responsable de la surveillance des détenus libérés sous condition ou sous surveillance obligatoire. C'est d'ailleurs pourquoi deux rapports distincts peuvent être établis: le rapport personnel-détenus (désignant les détenus effectivement incarcérés) et le rapport personnel-délinquants (désignant le nombre total de délinquants). Pour faciliter la comparaison avec les données du Sous-comité, seul le premier rapport sera donné.

Depuis 1977, le nombre d'employés à l'Administration centrale a augmenté considérablement par rapport à la population carcérale. Le 12 avril 1977, ce rapport était de 1:26,555. Le 12 octobre 1984, il était de 1:20,754. En ce qui concerne le personnel des Administrations régionales, les rapports comparatifs s'établissent comme suit:

	12 avril 1977	12 octobre 1984
Atlantique	1:22,195	1:16,493
Québec	1:18,526	1:16,879
Ontario	1:14,604	1:16,424
Prairies	1:27,424	1:25,469
Pacifique	1:11,459	1:12,962
Total	1:17,137	1:17,189

Exception faite de la Région du Québec, le taux d'augmentation de l'effectif des établissements n'a pas suivi le rythme de l'augmentation de la population carcérale. Ainsi, alors même que l'effectif de l'Administration centrale a augmenté considérablement et que celui des Administrations régionales est demeuré constant, le nombre d'employés dans les établissements a diminué par rapport à la population carcérale.

Le Sous-comité parlementaire s'est également penché sur le pourcentage des agents correctionnels et des agents d'unité résidentielle par rapport au nombre total de membres du personnel des établissements, dans chaque région. La comparaison de ces données avec celles d'aujourd'hui montre que le pourcentage des CX par rapport au reste de l'effectif des établissements a diminué:

	1977	30 septembre 1984
Atlantique	51,6	53,2
Québec	62,8	56,4
Ontario	56,3	52,6
Prairies	57,7	50,9
Pacifique	54,3	51,7
Total	57,4	53,0

C'est dans les Régions du Québec et des Prairies que les changements sont les plus marqués. Il faut toutefois faire preuve de discernement en interprétant ces résultats: en effet, soit le nombre d'agents CX a diminué, soit le nombre d'employés autres que CX (WP, personnel adminstratif, instructeurs, etc.) a augmenté. Quoi qu'il en soit, par rapport au nombre d'employés autres que CX, les agents CX sont moins nombreux aujourd'hui qu'ils ne l'étaient en 1977.

D'autres distinctions peuvent être établies. Les rapports personnel-détenus par niveaux de sécurité s'établissent comme suit:

	12 avril 1977	12 octobre 1984
Sécurité maximale	1:1,147	1:1,067
Sécurité moyenne	1:1,372	1:1,616
Sécurité minimale	1:1,865	1:2,490
Centres correctionnels communautaires	1:2,624	1:3,965

Le pourcentage d'employés par rapport au nombre de détenus a augmenté quelque peu dans les établissements à sécurité maximale et a diminué considérablement ailleurs.

Proportionnellement, c'est à l'Administration centrale, et non dans les établissements, que la plus grande partie de l'augmentation en années-personnes a été enregistrée. Voilà qui appuie l'observation du Sous-comité selon laquelle le Service correctionnel du Canada devenait "trop encombré" dans les échelons supérieurs. Les constatations ne concordent pas avec le septième principe énoncé par le Sous-comité parlementaire, à savoir que "l'objectif prioritaire de la décentralisation devrait être de diminuer la bureaucratie et d'augmenter le personnel opérationnel, dans la mesure du possible" (p. 82 du rapport du Sous-comité parlementaire).

La justice à l'intérieur des établissements

Le chapitre sept du rapport du Sous-comité porte principalement sur l'application du principe de la "suprématie du droit" (Rule of Law) dans les établissements du Canada. L'élaboration d'un processus disciplinaire uniforme et responsable était son principal objectif. À cette fin, le rapport contenait dix recommandations: sept d'entre elles ont été mises en oeuvre, une a été mise en oeuvre "avec certaines réserves" et deux ont été rejetées.

Le Sous-comité a conclu, à la suite de ses recherches, que "les autorités carcérales ... [agissent] à leur guise sans aucun respect des exigences de la justice naturelle ou des principes de droit établis" (p. 98). Pour réduire les risques d'abus arbitraires de pouvoir, le rapport propose plusieurs procédures permettant d'accroître l'obligation de rendre compte des décisionnaires et de prévoir, à l'intention des détenus, de plus grands recours en matière d'appel et de présentation de griefs. Les changements suivants ont été apportés pour donner suite à ces recommandations:

a) la nomination, dans tous les établissements à sécurité maximale et à sécurité moyenne, de personnes de l'extérieur qui président les audiences disciplinaires (recommandation 30);

b) la création d'un conseil d'examen des cas d'isolement dans tous les établissements à sécurité maximale et à sécurité moyenne; le réexamen de chaque cas tous les 30 jours et l'envoi, au détenu, d'un avis écrit l'informant de la décision du conseil (recommandation 31);

c) l'acquisition d'ouvrages juridiques pour les bibliothèques de tous les établissements à sécurité maximale et à sécurité moyenne, ainsi que la disponibilité de collections plus complètes dans les Administrations régionales (recommandation 34);

d) l'établissement d'un nouveau mandat d'incarcération qui indique clairement l'intention du tribunal ayant prononcé la sentence, ce qui supprime toute ambiguïté quant à la durée de la peine que le détenu devra purger en établissement; les détenus ont la possibilité de voir ce mandat et de recevoir un relevé du calcul de la peine (recommandation 35);

e) la création d'une procédure de règlement des griefs des détenus, aux fins de laquelle des représentants de tous les établissements ont été sélectionnés et formés (recommandation 36). Au cours de l'année civile 1983, 10 699 griefs de détenus ont été tranchés. De ce nombre, 1 230 (11 %) ont été portés au palier du directeur et 608 (5,7 %) ont été réglés au palier de l'Administration régionale. Au dernier palier, le Commissaire a été saisi de 297 (2,7 %) griefs. Il semble donc que la plupart des plaintes sont réglées avant même de parvenir au directeur d'établissement.

f) le maintien de la fonction de l'Enquêteur correctionnel, dont l'établissement d'un lien permanent avec le Service par l'entremise du bureau de l'Inspecteur général (recommandation 37);

g) la promulgation d'une Directive du Commissaire énonçant la politique concernant le statut, les objectifs, la création et le maintien des comités de détenus; les postes de président et de secrétaire sont considérés comme des affectations à plein temps (recommandation 38).

Seules quelques mises en garde s'imposent à l'égard des changements susmentionnés dans les cas où ils ne correspondent pas intégralement aux recommandations du Sous-comité. Les présidents de l'extérieur ne sont pas encore en fonctions dans les établissements à sécurité minimale, car les décisions concernant les sanctions à imposer à la suite d'un incident dans ces établissements sont prises dans les établissements de niveau de sécurité plus élevé. Le Sous-comité avait demandé que le fonctionnement des conseils d'examen des cas d'isolement administratif soit soumis à une révision bi-annuelle, ce qui ne s'est pas produit, le contrôle à cet égard étant plutôt effectué par l'Inspecteur général. Le système de règlement

des griefs est "semblable à celui qui a été énoncé dans la recommandation du rapport MacGuigan" (rapport provisoire d'octobre 1979). Des dispositions ont été prises en vue l'élection, "par les diverses rangées de cellules", de représentants aux comités de détenus, comme le suggérait la recommandation 38, mais celles concernant la représentation des groupes minoritaires n'ont pas encore été mises en vigueur.

L'une des recommandations à l'égard de la discipline interne est considérée comme "mise en oeuvre, avec des réserves exprimées". Selon la recommandation 32, on ne devrait jamais avoir recours au gaz pour maîtriser un seul détenu. Un détenu récalcitrant devrait plutôt être maîtrisé physiquement par une équipe de gardiens. Le Service correctionnel du Canada a donné suite à cette recommandation en modifiant sa ligne directrice en conséquence et en insistant pour que des relevés détaillés de l'utilisation des gaz soient tenus et que chaque incident soit signalé à l'Administration centrale. Toutefois, les employés dans tout le Service ont opté pour le recours aux gaz, faisant remarquer que l'autre méthode risquait fort, dans certaines circonstances, de mettre des vies en danger ou de causer des blessures graves à la fois aux employés et aux détenus. C'est pourquoi le Service correctionnel du Canada a convenu que, dans des situations spéciales, le gaz peut être utilisé contre un seul détenu. Entre le 1er janvier et le 30 septembre 1984, les établissements du Service correctionnel du Canada ont signalé 247 incidents où l'on a eu recours au gaz pour maîtriser un seul détenu.

Deux recommandations concernant la discipline interne ont été rejetées. Selon la première des deux, la recommandation 29, "les directives du Commissaire doivent être refondues dans un code de règlement cohérent qui ait force de loi tant pour les détenus que pour le personnel". En ce qui concerne le Service, la difficulté tient à l'expression "qui ait force de loi". Selon une décision de la Cour suprême du Canada (Martineau contre l'établissement de Matsqui), les DC n'ont pas "force de loi" à l'égard des détenus. Un motif supplémentaire de rejet était que la refonte des directives pourrait entraîner "des complications et des coûts énormes que nous ne pouvons nous permettre à ce moment-ci" (l'hon. Francis Fox, août 1977). On espérait que la création du poste de président de l'extérieur et la mise en place de procédures de règlement des griefs répondraient suffisamment au besoin d'exploiter le système conformément aux principes de justice naturelle. La seconde proposition rejetée recommandait (recommandation 33) que les transfèrements s'effectuent à la suite d'une entente entre les directeurs des deux établissements en cause. Elle recommandait en outre que les lignes aériennes commerciales ne servent jamais au transfèrement de détenus. Le Service a rejeté cette recommandation, estimant que la question des transfèrements "relève de l'Administration centrale et des régions" (p. 26 du rapport d'avril 1980). Il a plutôt émis une nouvelle Directive du Commissaire précisant que les motifs d'un transfèrement doivent être communiqués au détenu et que les décisions à cet égard peuvent être réexaminées au moyen de la procédure de règlement des griefs. En outre, le recours aux lignes commerciales aériennes pour les déplacements de détenus non dangereux a été défendu pour des raisons de rentabilité.

Travail, instruction et formation

Ce chapitre présente d'abord des observations sur la nécessité d'une activité valable dans les établissements. Il donne ensuite des statistiques sur la participation relativement peu importante des détenus aux ateliers industriels et aux programmes de formation générale et professionnelle des établissements. En outre, les chiffres de production ont amené le Sous-comité à conclure que "Le Service canadien des pénitenciers n'a pas su du tout faire fonctionner les ateliers industriels des prisons" (p. 120). Cinq recommandations ont été formulées à partir des recherches du Sous-comité. Quatre d'entre elles ont été mises en oeuvre telles quelles, et une a été adoptée "sous une forme modifiée".

Suivant la première de ces recommandations, la recommandation 39, la vente des produits et articles provenant des travaux des détenus devrait être permise sur le marché libre, après consultation en bonne et due forme avec les représentants des secteurs industriel et du travail. Le Service a réagi en mettant en oeuvre son propre programme d'ateliers industriels dans deux secteurs:

1. La revitalisation globale du programme des ateliers industriels du Service correctionnel du Canada, laquelle comporte:

   - la création d'une structure de mise en marché et de ventes;
   - la création d'une structure de fabrication plus efficace et la mise en place de contrôles appropriés;
   - la création d'un programme de formation et de perfectionnement du personnel;
   - la prise de mesures importantes visant à améliorer les ateliers et à accroître le rendement, et ce, dans l'objet

     . d'accroître sensiblement le nombre de postes semblables à ceux de l'entreprise privée; et
     . d'accroître les revenus/la rentabilité.

   Ces mesures semblent bien avoir porté fruit. En effet, les revenus provenant de la vente d'articles fabriqués dans les ateliers industriels ont triplé depuis 1977, lorsqu'ils se chiffraient à 3 193 652 $. Ils ont atteint leur niveau le plus élevé en 1982-1983, rapportant 9 429 000 $, mais ils sont passés à 8 210 000 $ l'année suivante. Dans l'ensemble, les revenus provenant des ateliers industriels ont augmenté au rythme d'un million de dollars par année.

2. La négociation de certaines "modalités d'entreprises conjointes" avec des manufacturiers du secteur privé, ce qui permettrait au SCC de fabriquer des articles qui ne sont pas disponibles au Canada et que nos manufacturiers doivent, de ce fait, importer des États-Unis ou d'ailleurs. Le critère primordial en ce qui concerne ce programme, c'est que le Service correctionnel du Canada n'empiète pas sur le marché du secteur privé et n'entre pas en concurrence avec lui. Depuis 1977, au moins cinq projets de coentreprise ont été mis en oeuvre dans cinq établissements

différents. Souvent, le Service correctionnel du Canada fait face à une vive concurrence de la part des firmes étrangères qui peuvent vendre à des prix beaucoup moins élevés. En outre, la récente récession a ralenti l'essor de CORCAN à cet égard.

Interprétant la recommandation du Sous-comité comme préconisant "l'accroissement des débouchés productifs" pour les détenus, le Service a aussi augmenté sa production agricole.

La recommandation 41 est également considérée comme "mise en oeuvre". Elle soulignait la nécessité d'un système progressif d'encouragements fondés sur la productivité. Ces encouragements devraient comprendre des remises de peine et des primes pour le travail à la pièce et les améliorations. Les détenus qui travaillent devraient alors être tenus de verser une contribution raisonnable pour le gîte et le couvert. Pour donner suite à cette recommandation, le Service a adopté un nouveau régime de rémunération des détenus visant "à rémunérer les détenus en fonction du travail qu'ils effectuent." (p. 21 du rapport provisoire de juin 1981). Sont admissibles à ce régime tous les détenus qui participent aux programmes de formation générale et professionnelle, aux services aux établissements, aux programmes d'emploi, à la production industrielle et à d'autres programmes créés sous la gouverne du Service. Celui-ci se sert d'une formule d'indexation fondée sur le salaire minimum, établie par Statistique Canada, pour calculer la retenue pour le gîte et le couvert. Les objectifs du régime de rémunération, qui sont énoncés dans le rapport provisoire de juin 1981, sont les suivants:

a) rémunérer chaque détenu en fonction du poste qu'il occupe et du rendement qu'il fournit au travail;

b) inventorier et classifier tous les postes offerts aux détenus;

c) à l'échelle nationale, établir des politiques, lignes directrices, règles et règlements uniformes en matière de rémunération des détenus;

d) traiter les détenus comme des employés et des consommateurs en leur permettant de se procurer bon nombre des biens qu'ils produisent avec l'argent qu'ils gagnent;

e) favoriser le déclassement graduel des détenus, soit leur transfèrement progressif des établissements à sécurité maximale aux établissements à sécurité minimale;

f) encourager les détenus à apprendre un métier, à se trouver un emploi et à le garder pendant leur période de détention et ce, afin de mieux les préparer à leur mise en liberté éventuelle.

Il y a cinq niveaux de rémunération. Tous les détenus qui travaillent sont rémunérés à celui des niveaux, entre 2 et 5, qui correspond au niveau de classification du poste (établi en fonction de critères comme les compétences, les connaissances et la formation). Le salaire de niveau 1 est versé aux détenus sans emploi (détenus aptes à occuper un emploi mais

pour lesquels il n'y a pas de travail) et à ceux en isolement préventif, à la réception, en congé de maladie avec certificat ou absents en raison de leur comparution devant un tribunal de l'extérieur. Les niveaux allant de 2 à 5 correspondent à un taux quotidien variant entre 3,15 $ et 7,55 $. Les taux correspondants à chaque niveau dépendent également du niveau de sécurité de l'établissement. Les statistiques de 1984-1985 illustrent le pourcentage des détenus employés à chaque niveau:

POURCENTAGE DES DÉTENUS AFFECTÉS, SELON LE NIVEAU DE RÉMUNÉRATION, AUX DIFFÉRENTS SECTEURS

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Sans emploi et non disponibles	100				
Ateliers industriels		10	30	30	30
Formation générale et professionnelle		50	50		
Agroentreprise			35	35	30
Traitement automatisé des documents				80	20
Services techniques, y compris Services d'alimentation, Travaux et Ingénierie et Services à l'établissement		30	35	20	15
Socialisation, y compris Comités de détenus, Arts et artisanat Loisirs, etc.		30	35	25	10
Foresterie			30	40	30
Construction			10	50	40
Soutien administratif, y compris aide-enseignants de la FGP, commis aux services de santé, commis aux services administratifs et financiers, etc.		10	20	35	35
Répartition moyenne (au niveau national)		11	22	29	19

La majorité des détenus sont rémunérés au niveau 4, ce qui représente beaucoup plus que la somme de 75 cents par jour mentionnée par le Sous-comité parlementaire. Généralement parlant, on peut estimer que la recommandation concernant la motivation sur le plan financier a été mise en oeuvre.

Le Sous-comité demandait également que la question des primes d'encouragement au travail fasse l'objet d'un examen et de projets pilotes. Cinq programmes de primes d'encouragement ont été entrepris depuis 1977. La recommandation 42 souligne la nécessité de conclure avec les provinces des accords en vue de la mise sur pied de programmes d'apprentissage et la délivrance de certificats d'aptitude; suivant la recommandation 43, les détenus devraient pouvoir recevoir une formation générale et suivre des cours par correspondance.

Le rapport provisoire de 1980 précise que le Comité supérieur de gestion a pris l'initiative d'un plan d'amélioration qui "s'applique aux divers problèmes..., notamment les problèmes soulevés dans les recommandations 42 et 43 et les textes qui les accompagnent" (p. 34 du rapport d'avril 1980). Tout détenu peut suivre un cours par correspondance "s'il est intellectuellement qualifié, et si ce cours est jugé avantageux et le coût est raisonnable" (p. 38 du rapport provisoire d'octobre 1979).

Bien que des comparaisons de base ne soient pas disponibles, on estime que moins de la moitié des programmes de formation professionnelle étaient agréés en 1977. Pour que les étudiants soient agréés, les provinces exigent normalement que les préposés à l'enseignement professionnel ou les instructeurs, voire les uns et les autres, obtiennent un certificat d'enseignement. Étant donné la reclassification des enseignants, tous les programmes de formation professionnelle ont été agréés depuis. Par ailleurs, on a ajouté bon nombre de nouveaux programmes qui ont reçu l'agrément. Cela ne veut pas dire, pour autant, qu'un étudiant ayant réussi ce cours serait autorisé à exercer son métier dans la province en cause: dans de nombreux cas, l'exercice d'un métier exige un stage d'apprentissage pratique d'un an ou plus, ce qui est impossible pour la plupart des détenus. Toutefois, comme le signale le rapport provisoire de 1980, "dans la mesure du possible, les dispositions sont prises pour faire reconnaître les programmes de formation par les provinces" (p. 34).

Le Service correctionnel du Canada offre 79 programmes de formation générale ou professionnelle. Tous ces programmes sont agréés sauf le programme de base d'éducation permanente qui n'est pas agréé dans 13 des 24 établissements où il est offert. Par ailleurs, 14,7 p. 100 de tous les détenus incarcérés sont inscrits à des cours de formation générale ou professionnelle. (Ce pourcentage n'a pas changé depuis 1977). Étant donné les progrès considérables réalisés dans ce domaine, les recommandations 42 et 43 méritent d'emblée d'être considérées comme "mises en oeuvre".

Une seule recommandation de ce chapitre, la recommandation 40, a été mise en oeuvre sous une forme modifiée. Elle prévoyait la création d'une société nationale des ateliers industriels des prisons, avec "l'entière collaboration des secteurs industriel et de travail pour en assurer l'organisation et l'exploitation de façon à ce que les meilleures possibilités de travail soient obtenues dans les pénitenciers" (p. 122 du rapport du Sous-comité parlementaire). Le Service correctionnel du Canada a réagi en déclarant que "pour l'instant, il n'est pas opportun d'incorporer à l'échelle nationale les ateliers pénitenciaires" (p. 20 du rapport de juin 1981). Il a plutôt établi un comité consultatif de l'emploi des détenus qui se compose de représentants de la main-d'oeuvre, de l'industrie et du gouvernement. Présidé par le directeur exécutif de l'Association des manufacturiers canadiens, le comité donne des conseils sur la politique et l'organisation du travail ainsi que sur la création de débouchés pour les détenus. En outre, le Service a mis en place, dans le secteur privé, une équipe de mise en marché qui est représentée dans chacune des cinq régions.

Le Sous-comité parlementaire a fait remarquer que "le nombre de détenus nécessaires pour entretenir une institution ne devrait pas, normalement, dépasser 20 % du total de la population carcérale" (p. 119). Or, à l'heure actuelle, 23,9 p. 100 des détenus sont affectés aux services d'alimentation, aux services à l'établissement et aux secteurs opérations, entretien et construction de Travaux et ingénierie. Les détenus préposés aux écritures ou à des tâches médicales, financières ou administratives représentent 5,2 p. 100 de la population carcérale. L'agroentreprise compte pour 2,8 p. 100 des détenus; les ateliers industriels, pour 9,3 p. 100; et les programmes pour les détenus, pour 9,4 p. 100. En outre, 14,7 p. 100 des détenus sont inscrits en formation générale et professionnelle. Six pour cent des détenus sont considérés comme "chômeurs". Il n'y avait pas de données disponibles concernant la répartition des autres 13,8 p. 100 de la population carcérale.

Socialisation

Les recommandations du Sous-comité touchant la socialisation découlent d'une étude, publiée en 1976 par le Solliciteur général sous le titre "Analyse des programmes dans le domaine correctionnel fédéral". Ce document catégorisait les programmes existants par genre, par région et par niveau de sécurité. Le Sous-comité s'est également penché sur les questions des communautés thérapeutiques et des unités résidentielles, du besoin d'intensification de l'interaction sociale et de la participation de la collectivité et des réactions du personnel à l'égard des programmes. Cette analyse a donné lieu à six recommandations (n^{os} 44 à 49). Cinq d'entre elles ont été mises en oeuvre, et l'autre a été qualifiée de "spéciale".

La recommandation 44 porte sur le processus budgétaire: les budgets des établissements devraient être conçus de façon à permettre au personnel de jouir d'une plus grande indépendance en matière d'élaboration et de création de programmes de formation. La seule réaction à cette recommandation se trouve dans le rapport provisoire d'octobre 1979: "On encourage le personnel chargé des programmes à élaborer des programmes innovateurs à l'intention des détenus et un fonds spécial a été créé pour ces projets" (p. 39). Il n'est pas certain que cette réaction soit celle que le Sous-comité souhaitait. Quoi qu'il en soit, cette recommandation a été, d'après le Service, "intégralement mise en oeuvre".

Dans la recommandation 46, le Sous-comité insistait sur la nécessité du concept d'équipe "et plus particulièrement celui d'unités résidentielles" qui doivent régir "les méthodes d'administration du personnel dans chaque institution" (p. 137). Des unités résidentielles ont été établies dans tous les établissements à sécurité moyenne, sauf deux. Là où cela n'était pas possible, on a tenté d'appliquer le concept d'équipe. Toutefois, selon une étude comparative des modèles correctionnels, le concept d'équipe n'a pas été mis en oeuvre uniformément dans tous les établissements, il est onéreux et les résultats attendus sont contestables. Le Service correctionnel du Canada a donc décidé d'envisager des solutions de rechange au concept d'équipe. Cependant, dans l'ensemble, la mise en oeuvre de la recommandation 46 peut être qualifiée d'intégrale.

Le Sous-comité a estimé qu'il y aurait lieu de favoriser au maximum l'interaction sociale dans les pénitenciers. Il a donc présenté la recommandation 47 sous la forme d'une proposition globale, dans laquelle il préconise pour les détenus des repas en commun, plus de visites-contacts et de plus longues périodes à l'extérieur des cellules. "On devrait faire en sorte qu'ils aient autant de possibilités que les citoyens ordinaires de se réunir" (p. 138 du rapport du Sous-comité parlementaire). En réponse à cette recommandation, le Service correctionnel du Canada a:

a) aménagé des réfectoires dans tous les établissements, sauf le pénitencier de Dorchester et l'établissement de Laval et les centres régionaux de réception de l'Ontario et du Québec;

b) mis en vigueur dans tous les établissements le principe des visites-contacts, et

c) augmenté le temps que les détenus passent à l'extérieur de leur cellule, sauf dans le cas de ceux qui sont en isolement disciplinaire ou protecteur.

On peut donc considérer qu'il a été donné suite à la recommandation 47.

Les recommandations 48 et 49 ont été formulées en vue d'accroître la participation de la collectivité aux services correctionnels. La première préconise pour les organismes de l'extérieur une plus grande facilité d'accès aux établissements, et la seconde donne un aperçu du rôle et de la composition des comités consultatifs de citoyens (CC). Le Service correctionnel du Canada estime que les deux ont été mises en oeuvre. Selon le rapport provisoire du Service de 1980, plus de 50 organismes, outre l'aumônerie et les groupes de formation professionnelle, oeuvrent activement au sein des établissements. De plus, la politique établie exige la création de CC pour tous les établissements sauf le Centre psychiatrique régional de l'Ontario.

La recommandation 45 est celle qui a été qualifiée de "spéciale". Elle préconise l'application immédiate, dans tous les établissements à sécurité moyenne et maximale, de la technique de la thérapie sociale mise au point par la division Oak Ridge de l'Ontario Mental Hospital de Penetanguishene. Cette application doit avoir lieu dans la mesure où il est "possible de dissocier les membres de la communauté thérapeutique de la population générale". Cette recommandation préconise également la construction de nouveaux établissements dotés "de petites unités entièrement autonomes" (p. 136). Le Service a répondu catégoriquement qu'il n'était pas disposé à mettre ce programme en oeuvre sur une grande échelle, et que sa viabilité en milieu carcéral par opposition au milieu psychiatrique devait faire l'objet d'une analyse approfondie. À cet égard, le Comité supérieur de gestion a approuvé la mise en oeuvre, à titre d'expérience, d'un programme de thérapie sociale au Centre psychiatrique régional du Pacifique; celui-ci a été instauré en 1979 avec 26 participants. Une évaluation ultérieure a fait ressortir des différences importantes entre le programme appliqué au Centre psychiatrique et celui d'Oak Ridge. Dans ce dernier, les patients

sont habituellement des malades mentaux confirmés ou détenus en vertu d'un mandat du lieutenant-gouverneur. Pour être libéré, le malade doit être déclaré guéri, ce qui dépend de son comportement et de sa participation aux programmes. Étant donné que les peines d'incarcération sont habituellement d'une durée déterminée et qu'elles ne suscitent pas le même degré de motivation que celui qui existe chez les participants du programme d'Oak Ridge, il n'y a rien pour encourager le malade à continuer de participer s'il n'aime pas le programme du Centre. Le Service a donc décidé que l'application globale du modèle d'Oak Ridge ne serait pas appropriée. Le Service avait prévu d'instaurer dans d'autres établissements le projet du Centre psychiatrique régional du Pacifique, mais l'existence de problèmes opérationnels plus immédiats découlant de l'augmentation considérable du nombre des détenus (par exemple, la double occupation des cellules), a retardé toute mesure sur cette question. En outre, on ajoute dans le rapport provisoire de 1984 que les ressources à long terme qu'exigerait cette mise en oeuvre ne sont pas disponibles pour le moment.

Il est extrêmement difficile d'établir des comparaisons valables ou de déterminer quels sont les facteurs constituant la socialisation dans les établissements du Service correctionnel du Canada. Cette difficulté provient, en partie, du fait que les façons de recueillir les données varient d'une région à l'autre, tant pour ce qui est de leur forme que de leur contenu et que la terminologie n'est pas uniforme. De plus, les catégories utilisées dans l'étude dont fait mention le Sous-comité sont très discutables, de l'avis même des membres. Ils ont noté "plusieurs contradictions flagrantes dans les statistiques" et ils ont fait appel à la prudence car "le classement varie d'une institution à l'autre et s'avère parfois intrinsèquement illogique" (p. 129 et 130). Il est donc impossible de faire des comparaisons valables entre les programmes actuels de socialisation et ceux qui existaient en 1977.

Cependant, diverses Administrations régionales ainsi que le directeur de l'Aumônerie ont fourni des renseignements utiles. Des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine du développement spirituel, où, en fait, six projets spéciaux ont été mis sur pied pour l'année 1984-1985. La qualité du recrutement et de la formation des aumôniers s'est considérablement améliorée, de même que leur description de fonctions. De même, les données reçues des régions indiquent une augmentation dans le nombre des programmes de développement social. Il convient de signaler tout particulièrement la mise en oeuvre, dans tous les établissements de la Région des Prairies, du Programme des aînés autochtones.

Établissements

Le chapitre 10 du rapport du Sous-comité porte sur l'évolution et la spécialisation des établissements. Quatorze recommandations au total ont été formulées sur cette question: quatre ont été mises en oeuvre, trois ont été appliquées en partie ou sous une forme modifiée, trois seront mises en oeuvre à long terme et quatre ont été rejetées.

Les recommandations mises en oeuvre étaient relativement simples:

a) les épileptiques suivis de près par les médecins sont maintenant admis dans les établissements à sécurité minimale (Recommandation 51);

b) les menus des établissements ont été revus en fonction du guide alimentaire canadien afin que les détenus soient bien nourris (Recommandation 53);

c) des registres appropriés sont maintenant tenus sur tous les médicaments achetés et distribués dans les établissements, et ils sont gardés à l'Administration centrale (Recommandation 54), et

d) deux études de faisabilité sur l'établissement éventuel de colonies pénitentiaires ont été effectuées, et l'on étudie toujours la possibilité d'instituer des collectivités de correction à accès limité (Recommandation 63).

Les recommandations qui doivent être mises en oeuvre à long terme portent chacune sur l'adoption de dispositions à l'intention des secteurs spéciaux de la population carcérale: les détenus placés en isolement protecteur, les femmes et les délinquants sexuels. Selon la recommandation 57, il y aurait lieu de réserver un nombre restreint d'établissements à sécurité maximale (chacun devant comporter un secteur à sécurité moyenne) pour les détenus devant être placés en isolement protecteur. Trois établissements sont maintenant utilisés exclusivement ou en partie à cette fin. Ce sont les pénitenciers de la Saskatchewan (459 détenus) et de Kingston (383 détenus) et l'établissement de Laval (157 détenus). Dans tous les grands établissements, il y a toujours un certain nombre de détenus qui sont placés en isolement pendant que leur cas est étudié en vue d'un transfert dans une aire d'isolement protecteur. S'ils étaient renvoyés dans leur région d'origine, la répartition serait la suivante:

Pacifique	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique
134	378	346	212	92

Ces chiffres correspondent à ceux dans le registre des détenus et proviennent des Prévisions de la population carcérale de 1984-1985.

Le Sous-comité parlementaire a formulé un certain nombre de recommandations touchant le traitement des délinquantes. Il a proposé qu'on commence immédiatement à fermer progressivement la Prison des femmes; qu'en attendant, on fournisse des installations et un programme de préparation à la vie active; que de petits établissements, genre petites maisons, soient créés dans au moins trois régions; et que d'autres types d'installations soient envisagés si le nombre des délinquantes était trop peu élevé pour justifier la mise sur pied de centres correctionnels communautaires. Cependant, les solutions de rechange que nécessite la désaffectation progressive de la Prison des femmes dépendent de la collaboration des provinces et des organismes privés. Or, des dispositions ont déjà été

prises avec les organismes provinciaux en vertu de l'entente d'échange de services touchant les détenues. Certaines d'entre elles ont échoué en raison d'un manque de ressources. Comme les autres solutions valables se sont avérées difficiles à trouver, les installations et les programmes de la Prison des femmes ont été considérablement améliorés. En plus des services psychologiques et de l'aumônerie, douze programmes de formation générale et professionnelle ont été mis en oeuvre, ainsi que quatre programmes touchant les loisirs ou les activités spéciales et onze programmes socio-culturels.

La recommandation 59 souligne la nécessité de prévoir des établissements distincts pour le traitement des délinquants sexuels, dans lesquels seuls les détenus qui y consentent seraient admis. Les rapports provisoires ne font pas état de la possibilité de constituer de nouveaux établissements. Le Service a plutôt adopté comme objectif de fournir des programmes de traitement spécialisés pour tous les détenus qui en ont besoin et qui sont disposés à tirer parti de la possibilité qui leur est offerte de tenter de régler leurs troubles d'ordre sexuel (rapport provisoire de 1984, p. 9 de la version anglaise). Pour atteindre cet objectif, le Service poursuivra les programmes de traitement des Centres psychiatriques régionaux et instaurera de nouveaux programmes dans certains des établissements où sont habituellement placés la majorité des délinquants sexuels.

Dans le cadre de son programme de traitement des délinquants sexuels, le Centre régional de traitement de l'Ontario continuera à recenser et à évaluer tous les détenus, nouveaux ou anciens, de la Région de l'Ontario, qui ont été déclarés coupables d'infractions sexuelles. Selon les résultats de l'évaluation, les détenus auront le choix entre divers programmes, notamment: le traitement diversifié de quatre mois, les traitements de moins de deux mois axés sur le comportement pour ceux qui ont commis des infractions moins graves, ou encore le programme à l'intention des délinquants sexuels placés dans des aires d'isolement protecteur, qu'est en train d'élaborer la faculté de psychologie de l'université Queen's aux termes d'un contrat. Le Centre psychiatrique régional des Prairies offre depuis septembre 1981 un programme de traitement de cinq à six mois. Les techniques de traitement comprennent la thérapie de groupe axée sur l'acquisition d'aptitudes et de connaissances appropriées, des techniques de modification du comportement et des séances individuelles de thérapie. Enfin, le programme de traitement appliqué par le Centre psychiatrique régional du Pacifique, qui est axé sur l'aspect psychiatrique et dure de 18 mois à deux ans, a fait l'objet d'une comparaison avec les programmes behavioraux plus courts offerts dans les deux autres centres. Cette évaluation a révélé que le programme actuel ne satisfaisait pas aux besoins de certains délinquants sexuels. Pour tenter de répondre davantage aux besoins d'un plus grand nombre de délinquants sexuels, on réorganise actuellement le programme en modules, chacun ayant un objectif, une stratégie et une technique d'évaluation. Globalement, le Service dispose de 111 lits pour le traitement de ces délinquants. Il convient toutefois de signaler qu'un des principaux obstacles au succès de ce programme est la réticence dont font preuve les délinquants sexuels lorsqu'il s'agit d'admettre leur état et de consentir à suivre un traitement.

Le temps que demande la mise en oeuvre complète de ces projets justifie le fait qu'on les considère comme des projets à long terme.

Trois des recommandations de ce chapitre (nos 56, 61 et 62) ont été mises en oeuvre, mais sous une forme différente de la proposition initiale du Sous-comité. La recommandation 56 préconise la création d'établissements spéciaux pour les détenus violents, perturbateurs ou réfractaires. Ces établissements devraient offrir tous les programmes et services qui existent déjà dans les établissements à sécurité maximale. En réponse, le Service a créé deux "unités spéciales de détention" (USD) pour ces détenus. En outre, il a approuvé la mise en oeuvre d'un programme dont le principe de base "est que les détenus doivent avoir la possibilité de mériter leur libération à partir de ces unités" (p. 45, avril 1980).

Le programme comporte les quatre phases suivantes:

I) assignation de tâches, évaluation et orientation;
II) association restreinte;
III) association accrue, conduisant au transfèrement depuis l'unité;
IV) période de probation au sein d'un établissement à sécurité maximale.

Toutefois, le Service correctionnel du Canada n'a pas consenti à offrir aux détenus des USD tous les programmes et services offerts dans les autres établissements à sécurité maximale. Il estimait qu'en ce faisant, "il jugulerait toute bonne raison pour les détenus de collaborer ou d'amender leur comportement" (rapport provisoire d'avril 1980, p. 45).

Avant novembre 1974, 34 détenus étaient placés en sécurité "maximale renforcée". Depuis, 352 ont été placés dans les unités spéciales de détention. De ce nombre, 242 ont été transférés conformément à la quatrième étape et 33 ont réintégré directement la collectivité en vertu d'une libération sous surveillance obligatoire.

Le nombre des admissions et des libérations a considérablement augmenté au cours des dernières années. Voici les statistiques pour chacune des années:

NOMBRE D'ARRIVÉES ET DE DÉPARTS - USD - de 1978 à 1984

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
Admissions	2	20	57	74	85	67	47	352
Transfèrements dans le cadre de la phase IV	5	24	29	27	58	60	39	242
Mises en liberté sous surveillance obligatoire	1	0	0	0	8	10	14	33

La recommandation 61 a aussi été mise en oeuvre sous une forme modifiée. Elle prévoyait la création d'"au moins une institution spécialisée pour de jeunes délinquants (âgés de moins de 18 ans), sélectionnés" (p. 163). Elle préconisait également la création d'au moins un camp en pleine nature pour les autochtones et les gens qui vivent dans le Nord. Or, le Service a décidé que la meilleure façon de donner suite à cette recommandation consiste à conclure des ententes d'échange de services avec les provinces, les autochtones constituant une catégorie de détenus dont il serait prêt à céder la responsabilité. Toutefois, les provinces ne se sont pas montrées très coopératives; en effet, seulement trois jeunes contrevenants leur ont été confiés depuis 1982. En attendant, le Service transfère les jeunes dont la responsabilité ne peut être confiée aux provinces dans des établissements à sécurité moyenne dotés de programmes de formation poussée, notamment les établissements de Springhill, de Warkworth, de Drumheller et de Mission et le CFF. Il faut souligner que cette dernière mesure est tout à fait contraire au but visé par le Sous-comité, c'est-à-dire séparer, dans la mesure du possible, les jeunes contrevenants des détenus plus âgés. Le nombre de transfèrements effectués se répartit comme suit:

NOMBRE DE TRANSFERTS DE DÉTENUS ÂGÉS DE MOINS DE 18 ANS AU MOMENT DU TRANSFÈREMENT, DU 1er JANVIER 1982 AU 19 OCTOBRE 1984

DESTINATION	NOMBRE	TOTAL
Établissement de Springhill	65	65
Centre fédéral de formation	3	3
Établissement de Warkworth	7	7
Établissement de Drumheller	4	4
Établissement de Mission	2	2
Établissement provincial	3	3
Camps en pleine nature spécialisés	-	-
		84

Dans la recommandation 62, le Sous-comité propose qu'on détermine s'il serait possible de transformer le comité consultatif de citoyens en un conseil d'administration composé de 12 membres qui nommeraient le directeur et les cadres supérieurs de l'établissement. Le Service a effectué deux études de faisabilité à cet égard, qui ont toutes deux démontré l'impossibilité d'une telle démarche. Toutefois, le rapport provisoire d'avril 1980 mentionne que "le Service veut vraiment élargir et renforcer le rôle des comités consultatifs de citoyens". Cette recommandation doit donc elle aussi être classée dans la catégorie "modifiée".

Quatre recommandations (50, 52, 58 et 60) portant sur les établissements ont été rejetées par le Service. Selon la première, la recommandation 50, les nouveaux établissements ne devraient accueillir que de 200 à 250 détenus et être regroupés afin de permettre l'utilisation commune de certains services ou installations. Une telle solution ne serait pas rentable pour le Service, qui, d'ailleurs, ne croit pas que la taille d'un établissement constitue un facteur déterminant dans la réalisation des

objectifs d'un pénitencier donné. Le Service a plutôt décidé d'exploiter des établissements pouvant accueillir de 350 à 450 détenus, ce qui va dans le sens du regroupement et lui permettra peut-être de réaliser des économies d'échelle.

La recommandation 52 porte sur l'établissement de centres de réception dans toutes les régions. Cette recommandation a été faite parce que, selon le Sous-comité, il y avait "engorgement du système" puisque "les établissements à sécurité minimale ne sont pas remplis actuellement alors que les établissements à sécurité maximale et moyenne sont surpeuplés" (p. 148).

Le Service correctionnel du Canada a rejeté cette recommandation et a opté plutôt pour un programme de placement plus rentable. Les politiques et procédures énoncées dans le Manuel de gestion des cas de 1980 prévoient le placement des détenus dans des établissements d'accueil et leur dissociation du reste de la population carcérale au cours de l'étape d'orientation. Ainsi, l'esprit de la recommandation du Sous-comité semble avoir été respecté. Il convient de signaler toutefois qu'un centre régional de réception existe toujours dans la Région du Québec. Ce concept fait actuellement l'objet d'une étude par la Direction des programmes pour les délinquants. Au moment de mettre sous presse, les statistiques révèlent que la population carcérale dans les établissements à sécurité moyenne a considérablement augmenté.

Niveau de sécurité	1977		1984	
	Nbre	Pourcentage	Nbre	Pourcentage
Maximale* (S6, S7 et NSM)	3775	40,4	3638	30,53
Moyenne (S3, S4 et S5)	4634	46,7	6062	50,86
Minimale** (S1 et S2)	1205	12,9	2041	17,13

* comprend les établissements réguliers, les installations médicales et la Prison des femmes
** comprend les établissements réguliers, les camps et les CCC.

Dans la recommandation 58, le Sous-comité propose que la responsabilité des centres psychiatriques régionaux soit cédée par le Service correctionnel du Canada au ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social. Cette recommandation a été rejetée, car le Service se jugeait en mesure d'offrir lui-même ces services. Selon le rapport provisoire d'avril 1980, "on s'est inspiré du principe de la recommandation, soit que ces centres psychiatriques soient exploités comme des "hôpitaux"" (p. 46). Le fait que divers CPR aient été reconnus comme des hôpitaux confirme cet état de choses.

Le taux élevé de toxicomanie en Colombie-Britannique a incité le Sous-comité à recommander qu'un établissement spécial soit créé dans cette province pour le traitement des toxicomanes (nº 60). Ce concept a été rejeté, car, d'une part, "une étude sur le problème général de l'abus des drogues est effectuée sous la direction du ministère de la Santé et du Bien-être social" et, d'autre part, il est interdit en Colombie-Britannique, d'obliger un toxicomane à suivre un traitement (par opposition à l'imposition de l'abstinence obligatoire). Toutefois, un récent recensement des programmes spéciaux de traitement des toxicomanes a révélé que le Service correctionnel du Canada s'est considérablement amélioré sur ce plan.

Préparation à la libération et libération conditionnelle

Les enquêtes du Sous-comité sur le régime de la libération conditionnelle et les programmes de préparation à la libération ont révélé que ces services faisaient l'objet de nombreuses critiques de la part des membres du personnel, des détenus et des citoyens en général. Un grand nombre d'entre eux jugent que le processus décisionnel est arbitraire "surtout dans (la) révocation (de la liberté conditionnelle) sans avis ni raison". Le Sous-comité a signalé qu'"on est particulièrement irrité par le fait que le système de la surveillance obligatoire soumette les détenus ainsi libérés à des conditions similaires à la libération conditionnelle pendant des périodes de temps égales à celles de leur remise de peine méritée et statutaire" (p. 171). Compte tenu de ses constatations, le Sous-comité a proposé, dans la recommandation 64, que l'on révise le régime de libération conditionnelle afin de réduire l'impact et la portée de l'arbitraire. Le Service a accepté de donner suite à cette proposition à long terme. Le rapport provisoire d'août 1984 présente les études et les examens qui ont été effectués pour accélérer et normaliser la libération conditionnelle:

a) la mise en oeuvre des modifications apportées à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, à la suite de la promulgation de la Loi de 1977 modifiant le droit pénal, qui comprennent un certain nombre de garanties procédurales quant aux décisions et aux opérations de la Commission antérieures et postérieures à la libération;

b) une étude sur la libération conditionnelle, ordonnée en vue de recueillir des données détaillées sur tous les types de libération conditionnelle, leurs points forts et leurs points faibles, et un certain nombre de recommandations visant à augmenter l'efficacité des pratiques canadiennes en matière de libération. Cette étude a été examinée par la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service, qui ont ensemble dressé un plan d'action;

c) un examen approfondi de tout le secteur de la libération anticipée et de la réduction de peine par les responsables de la Réforme du droit correctionnel, volet de la Réforme du droit pénal. Cet examen vise à définir entre autres les objectifs de la libération anticipée, comment elle doit fonctionner et l'organisme responsable. Le premier document de travail a été distribué et on a invité les gens à communiquer leurs

réponses par écrit. Par ailleurs, les consultations personnelles sont en cours. Les premières versions des mesures législatives proposées devraient apparaître en 1986;

d) l'élaboration de lignes directrices pour les recommandations portant sur la libération conditionnelle. La Commission nationale des libérations conditionnelles a récemment approuvé un programme d'évaluation de la libération conditionnelle qui sera lancé, à titre de projet-pilote, à l'automne 1984. Ce projet vise à uniformiser davantage le travail des responsables dans les établissements et au sein de la collectivité chargés d'évaluer l'admissibilité aux programmes de libération conditionnelle et d'accélérer le processus de préparation des cas afin que les décisions relatives à l'octroi de la libération conditionnelle soient prises dans les meilleurs délais, conformément à la loi;

e) la négociation et la signature d'une entente administrative entre le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Depuis 1980, plusieurs séries de négociations ont permis le règlement d'un grand nombre de différends et ont donné lieu à une nouvelle entente administrative établissant la nature des renseignements et des services que s'échangent le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles;

f) la création et la mise à jour de normes s'appliquant aux centres résidentiels qui offrent des programmes structurés et spécialisés de même qu'aux ateliers protégés qui dispensent des services aux contrevenants dans la collectivité. À partir de ces normes, des tarifs quotidiens ont été établis et des solutions de financement élaborées afin que le secteur privé soit en mesure d'offrir des services résidentiels et non résidentiels. Des négociations soutenues avec le secteur privé ont donné lieu à la signature d'environ 275 contrats avec des organismes d'assistance postpénale.

Conclusion

Le Sous-comité parlementaire termine son rapport en réaffirmant combien il est important de venir à bout du crime et de la criminalité. Selon le rapport, "nous ne pou[rrons] atteindre un idéal de justice... qu'en nous engageant formellement à procéder à une réforme radicale" (p. 174). Le Sous-comité a proposé que le régime pénitentiaire continue d'être contrôlé par le Parlement et que cette surveillance s'exerce dans le contexte global du système judiciaire. À cette fin, il a recommandé que le Comité permanent de la justice et des questions juridiques reçoive un Ordre de renvoi permanent couvrant les 30e et 31e Parlements afin qu'il puisse suivre la mise en oeuvre des recommandations du rapport du Sous-comité dans le contexte plus général du système de justice pénale.

Cette recommandation (nº 65) a reçu du Service la mention "spéciale". En fait, aucun Ordre de renvoi permanent couvrant les 30e et 31e Parlements n'a été établi. Cependant, selon le rapport provisoire de juin 1981, "le

Service continue de faire part à la Chambre des progrès accomplis" grâce à des outils généraux comme la Partie III du Budget des dépenses et le Rapport annuel présenté par le Solliciteur général au Parlement. Toujours selon ce rapport provisoire, "les établissements sont ouverts aux membres du Parlement à tout moment raisonnable" (p. 34).

En conclusion, il semble que les recommandations présentées par le Sous-comité parlementaire de 1977 ont été relativement bien mises en oeuvre. Toutefois, il y aurait peut-être lieu de remplacer l'étiquette "mise en oeuvre" que le Service a donnée à certaines propositions, par la mention "mis en oeuvre sous une forme modifiée". En outre, on ne rend pas compte des recommandations ainsi "étiquetées" dans les rapports provisoires ultérieurs.

Il convient de signaler que certaines questions importantes n'ont pas encore été réglées. Notons, parmi celles-ci:

- la question des responsabilités tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des programmes;

- la nécessité de recruter en tout temps des agents de correction capables d'entretenir de bonnes relations interpersonnelles;

- la responsabilité et les pouvoirs des directeurs d'établissement;

- la retraite anticipée et la question du groupe professionnel des agents de correction;

- la nécessité, toujours présente, de clarifier les rapports entre les administrations régionales et les établissements;

- la nécessité de refondre et de condenser les Directives du Commissaire;

- la question des centres régionaux de réception; et

- le besoin permanent de programmes pour les groupes de détenus spéciaux (c'est-à-dire, les jeunes contrevenants, les détenues, les délinquants sexuels, les détenus violents et les toxicomanes).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Numéro de la recommandation	Recommandation	Situation actuelle
1.	Une crise existe au sein des établissements pénitentiaires	Mise en oeuvre
IV	L'INCARCÉRATION ET SES OBJECTIFS	
2.	Favoriser le recours aux solutions de rechange à l'incarcération	Mise en oeuvre à long terme
3.	Uniformisation des méthodes utilisées par les agents de correction fédéraux/ provinciaux	Mise en oeuvre
V	LE PERSONNEL CORRECTIONNEL	
4.	Qualifications minimales inhérentes à un poste d'agent de correction	Mise en oeuvre
5.	Retraite obligatoire	Mise en oeuvre à long terme
6.	Cours de formation initiale pour tout le personnel de correction	Mise en oeuvre
7.	Perfectionnement professionnel permanent de tous les agents de correction	Mise en oeuvre
8.	Création de postes de formation	Mise en oeuvre sous une forme modifiée
9.	Affectations au-dessus de l'échelon initial	Mise en oeuvre
10.	Période de probation pour les nouveaux employés	Mise en oeuvre
11.	Modèle de la GRC pour la rémunération du personnel	Mise en oeuvre à long terme
12.	Recours aux échanges d'employés avec d'autres pays	Mise en oeuvre sous une forme modifiée
13.	Les membres du personnel devraient avoir des responsabilités tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des programmes	Mise en oeuvre sous une forme modifiée

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Numéro de la recommandation	Recommandation	Situation actuelle
14.	Port de macarons d'identité par les membres du personnel et les détenus	Mise en oeuvre sous une forme modifiée
15.	Règlement interdisant tout marchandage dans les cas de prise d'otages	Mise en oeuvre
16.	Création d'équipes d'intervention en cas d'urgence	Mise en oeuvre
17.	Agents de correction de sexe féminin	Mise en oeuvre
18.	Mutation, mise à la retraite ou renvoi des membres du personnel jugés incompétents	Mise en oeuvre à long terme
VI	ORGANISATION ET ADMINISTRATION DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA	
19.	Analyse des postes	Mise en oeuvre
20.	Système administratif vertical comportant un minimum d'intermédiaires	Mise en oeuvre, avec les réserves exprimées
21.	Responsabilités et pouvoirs des directeurs d'établissements	Mise en oeuvre, avec les réserves exprimées
22.	Responsabilités des administrations régionales	Mise en oeuvre sous une forme modifiée
23.	La sécurité doit relever de l'Administration centrale	Mise en oeuvre
24.	Nomination du Commissaire	Rejetée
25.	Le régime pénitentiaire doit être administré ouvertement et être soumis à l'examen du public	Mise en oeuvre
26.	Statut d'organisme indépendant	Mise en oeuvre à long terme
27.	Droit de se syndiquer	Mise en oeuvre
28.	On devrait nommer un Inspecteur général	Mise en oeuvre

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Numéro de la recommandation	Recommandation	Situation actuelle
VII	LA JUSTICE À L'INTÉRIEUR DES ÉTABLISSEMENTS	
29.	Refonte des Directives du Commissaire	Rejetée
30.	Nomination de présidents de l'extérieur	Mise en oeuvre
31.	Comités de révision des cas de ségrégation	Mise en oeuvre
32.	Le recours aux gaz ne devrait pas constituer une pratique courante	Mise en oeuvre, avec les réserves exprimées
33.	Transfèrement des détenus décidé par les directeurs d'établissement	Rejetée
34.	Documents juridiques dans les bibliothèques des établissements	Mise en oeuvre
35.	Éclaircissements sur le calcul des peines	Mise en oeuvre
36.	Procédure de règlement des griefs présentés par les détenus	Mise en oeuvre
37.	Le poste d'Enquêteur correctionnel	Mise en oeuvre
38.	Comités de détenus	Mise en oeuvre
VIII	TRAVAIL, INSTRUCTION ET FORMATION	
39.	Vente des produits des détenus sur le marché libre	Mise en oeuvre
40.	Ateliers industriels en milieu carcéral	Mise en oeuvre sous une forme modifiée
41.	Système progressif d'encouragements	Mise en oeuvre
42.	Remise de certificats et programmes d'apprentissage	Mise en oeuvre
43.	Formation générale et professionnelle	Mise en oeuvre

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Numéro de la recommandation	Recommandation	Situation actuelle
IX	SOCIALISATION	
44.	Budgets permettant une plus grande latitude en matière d'élaboration de programmes	Mise en oeuvre
45.	Technique mise au point par la division Oak Ridge	Spéciale
46.	Concepts d'équipe et des unités résidentielles	Mise en oeuvre
47.	Les rapports interpersonnels devraient être intensifiés au maximum dans les pénitenciers	Mise en oeuvre
48.	Faciliter l'accès aux établissements, par les groupes de l'extérieur	Mise en oeuvre
49.	Comités consultatifs de citoyens	Mise en oeuvre
X	ÉTABLISSEMENTS	
50.	Taille des établissements	Rejetée
51.	Aucun épileptique suivi de près par les médecins ne doit être exclu des établissements à sécurité minimale	Mise en oeuvre
52.	Centres régionaux de réception	Rejetée
53.	Repas des détenus	Mise en oeuvre
54.	Tenue de dossiers sur les médicaments prescrits aux détenus	Mise en oeuvre
55.	Prison des femmes	Mise en oeuvre à long terme
56.	Centres correctionnels spéciaux (Unités spéciales de détention)	Mise en oeuvre, avec les réserves exprimées
57.	Établissements réservés aux détenus à placer en isolement protecteur	Mise en oeuvre à long terme

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Numéro de la recommandation	Recommandation	Situation actuelle
58.	Centres psychiatriques régionaux	Rejetée
59.	Établissements distincts pour le traitement des délinquants sexuels	Mise en oeuvre à long terme
60.	Établissement distinct pour le traitement des toxicomanes	Rejetée
61.	Établissement distinct pour les jeunes contrevenants	Mise en oeuvre sous une forme modifiée
62.	Conseil d'administration des établissements	Mise en oeuvre sous une forme modifiée
63.	Étude sur la possibilité d'établir des colonies pénitentiaires	Mise en oeuvre
XI	PRÉPARATION À LA LIBÉRATION ET LIBÉRATION CONDITIONNELLE	
64.	Examen du régime de libération conditionnelle afin d'en réduire les aspects arbitraires	Mise en oeuvre à long terme
	CONCLUSION	
65.	Comité permanent de la justice et des questions juridiques	Spéciale

SOMMAIRE

Cette étude avait pour objet de déterminer quelle est la charge de travail des directeurs d'établissement, quels facteurs influent sur leur travail, comment ils gèrent leur temps, quelles sont, à leur avis, les priorités en matière de gestion des établissements et quelles contraintes pèsent sur cette gestion.

Pour recueillir les données voulues, on a utilisé une méthode qui permet de déterminer comment les administrateurs gèrent leur temps. Il s'agissait non pas de fixer des normes, que ce soit à l'égard du temps ou du travail, au sens où on l'entend dans le secteur industriel, mais de savoir comment les directeurs perçoivent le travail d'administrateur en chef d'un établissement.

On a constaté que les directeurs d'établissement consacrent beaucoup de temps au nombre excessif d'exigences imposées à la fois par les besoins d'ordre administratif de l'établissement et par les directives reçues des administrations régionales et de l'Administration centrale.

Ces exigences sont, pour les directeurs, deux grandes sources de préoccupation. Premièrement, compte tenu du nombre de directives, les objectifs opérationnels des établissements peuvent entrer en conflit avec les objectifs fonctionnels influant sur la gestion des établissements. Deuxièmement, les directeurs peuvent trop facilement consacrer beaucoup de leur temps et de leur énergie à répondre aux exigences des administrations régionales, au détriment de leurs responsabilités de chef et de leur obligation d'être présent au sein de l'établissement.

Outre ces principales préoccupations, on a constaté que les besoins opérationnels quotidiens des établissements, tels que les conçoivent les directeurs et le personnel, sont souvent peu compatibles avec les directives fonctionnelles que l'Administration centrale leur demande d'appliquer. Dans cette situation, les directeurs sont obligés de choisir entre les besoins des établissements et ceux des cadres supérieurs. Les directeurs sont persuadés que leur rendement est évalué en fonction de leur respect des directives de la haute direction et non de la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins de leurs établissements. Dans certains cas, on note un écart de crédibilité; les directeurs estiment qu'ils font du bon travail, mais que l'Administration centrale ne tient pas suffisamment compte des exigences de la gestion quotidienne des établissements et qu'elle évalue les directeurs en fonction de leur respect des directives plutôt que des résultats obtenus dans les établissements. Cet écart de crédibilité n'existe toutefois pas dans les régions où les communications sont bonnes entre les établissements et l'Administration régionale et où celle-ci est perçue, par les directeurs, comme une source d'appui plutôt que comme un simple "porte-parole" de l'Administration centrale.

Cet écart de crédibilité n'existe pas non plus chez les directeurs qui ont suffisamment confiance en eux pour placer les réalités de la gestion des établissements au-dessus des directives administratives inapplicables, sans

craindre de ne pas pouvoir défendre leur position et de subir des sanctions. Il est malheureux que, dans de nombreux cas, des directeurs aient à justifier de bonnes décisions administratives auprès de personnes qui n'évoluent pas dans le milieu carcéral.

Enfin, cette étude a révélé que les directeurs sont tout à fait résolus à bien gérer leur établissement et à apporter des améliorations. Visiblement, ils sont fiers d'appartenir au Service correctionnel du Canada et entretiennent à son égard des sentiments de loyauté.

Il semble bien que les améliorations devraient avoir pour objet d'amener les administrations régionales et l'Administration centrale à reconnaître les exigences opérationnelles propres à chaque établissement. Il serait en outre souhaitable de ne plus évaluer le rendement des directeurs en fonction du respect de directives nationales et uniformes, mais plutôt en fonction de la mesure dans laquelle leurs établissements atteignent les objectifs raisonnables et réalisables qui leur ont été fixés.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

A. ANALYSE DE LA GESTION DU TEMPS ET DES ACTIVITÉS

Voici les conclusions qui se dégagent de l'analyse de la gestion du temps et des activités.

1. Semaine normale de travail

La plupart des directeurs d'établissement travaillent souvent 50 heures par semaine. Ils s'efforcent toutefois de s'en tenir à une semaine de travail de 40 à 50 heures. Comme leur horaire varie, dans une large mesure, en fonction de "l'ambiance" qui règne dans l'établissement, la situation peut changer à tout moment.

2. Temps libre

Soixante-quinze pour cent des directeurs d'établissement ont indiqué qu'ils peuvent, durant une semaine normale de travail, disposer librement de 20 à 25 p. 100 de leur temps, c'est-à-dire le consacrer à ce qu'ils jugent important, au moment où ils le veulent.

3. Activités qui exigent beaucoup de temps

La plupart des directeurs ont répondu que les activités qui prennent beaucoup de leur temps durant une semaine normale de travail sont directement liées à "l'ambiance" qui règne dans l'établissement. Ces activités se divisent naturellement en deux catégories: 1) les activités à l'intérieur de l'établissement, par exemple les réunions du personnel et les rencontres avec les détenus, et 2) les activités à l'extérieur de l'établissement, par exemple les réunions à l'Administration régionale et les suites à donner aux demandes de celle-ci. Il ressort clairement de leurs réponses que les directeurs voudraient aménager leur temps autrement et se consacrer davantage aux activités exigées par les conditions qui règnent à l'intérieur des établissements, mais ils en sont empêchés par les activités dictées par des sources à l'extérieur des établissements, et plus particulièrement par celles que leur imposent les administrations régionales.

4. Perception des priorités

Tous les directeurs ont indiqué qu'ils accordaient la priorité à la gestion quotidienne de l'établissement, c'est-à-dire maintien du moral du personnel et des détenus, présence dans l'établissement et responsabilité de chef envers les autres cadres. Aucun d'entre eux n'estime prioritaires les tâches demandées par les administrations régionales et le traitement de documents, sauf si ces activités sont directement liées aux quatre points susmentionnés.

5. Causes de perte de temps

Selon les directeurs, il y a quatre principales causes de perte de temps. Il s'agit de fonctions qu'ils doivent exécuter ou d'activités auxquelles ils doivent participer en raison de la façon dont le Service est administré, mais qui peuvent prendre une partie du temps qu'ils réservent à la gestion de l'établissement et qui les empêchent de se consacrer aux questions qu'ils jugent prioritaires. Ces quatre causes sont les suivantes:

1. le volume des travaux d'écriture;

2. les nombreuses demandes et exigences des administrations régionales et les délais trop courts impartis;

3. les nombreuses procédures et directives;

4. les nombreuses vérifications et enquêtes.

6. Facteurs déterminants

Deux facteurs expliquent surtout pourquoi les directeurs gèrent leur temps comme ils le font. Tout d'abord, ce qu'ils croient qu'exige d'eux la gestion opérationnelle quotidienne d'un établissement, ensuite, les exigences et les demandes qui émanent des administrations régionales et de l'Administration centrale. D'ailleurs, la plupart des directeurs sont d'avis que ces dernières ne cessent d'augmenter.

7. Conclusion générale

Il semble que l'éventail des activités qu'imposent aux directeurs la gestion quotidienne des établissements et les demandes des administrations régionales et de l'Administration centrale soit trop large. Cette situation peut engendre des conflits de priorités entre, d'une part, les besoins des établissements et, d'autre part, les exigences de l'AC et de l'AR. Si cette tendance se poursuit, elle créera des tensions tant sur le plan administratif qu'organisationnel, et ce à tous les niveaux du Service.

B. ANALYSE DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Les conclusions suivantes se dégagent de l'analyse de la charge de travail des directeurs d'établissement et de la façon dont ils gèrent cette charge:

8. Charge de travail

Les directeurs n'ont rien à redire pour ce qui est de leur charge de travail. Ils s'en prennent plutôt aux causes et aux sources de ce travail et à sa pertinence quant aux besoins de l'établissement.

9. Délais

La plupart des directeurs n'ont aucun contrôle sur l'établissement des délais, lesquels sont surtout fixés par l'AR et l'AC. La situation est aggravée par les courts délais impartis aux établissements.

10. Pouvoir discrétionnaire

La plupart des directeurs n'ont pas beaucoup de pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il s'agit de modifier les délais. On trouve les seules exceptions à cette règle dans les régions où les directeurs estiment que les communications sont excellentes entre l'établissement et l'Administration régionale.

11. Le personnel de soutien est-il suffisant?

Il y a divergence d'opinions entre les directeurs sur la mesure dans laquelle ils disposent d'un personnel de soutien suffisant. La plupart d'entre eux estiment qu'une plus grande souplesse leur est nécessaire pour déterminer le genre de personnel de soutien dont ils ont besoin et le moment où ils y font appel. Par ailleurs, certains ont signalé qu'ils devraient avoir plus d'autorité dans le choix des directeurs adjoints de leur propre établissement.

12. Contraintes

Les directeurs ont relevé quatre secteurs où ils estiment que des contraintes nuisent à leur capacité d'administrer la charge de travail de leur établissement. Ce sont: les ressources humaines, l'autorité et le contrôle, les communications avec la direction et la gestion administrative. La plupart des directeurs considèrent l'autorité et le contrôle ainsi que la gestion administrative (travail administratif et systèmes) comme les deux principaux secteurs de contrainte.

13. Mesures en vue d'améliorer la gestion de la charge de travail

En vue d'améliorer la gestion de leur charge de travail, au chapitre tant de la qualité que des résultats, les directeurs préconisent les mesures suivantes: augmentation de l'autonomie des directeurs grâce à la délégation d'un plus grand pouvoir de signature, réduction des travaux d'écriture administrative et du nombre de vérifications, simplification du processus de responsabilité et intégration des objectifs de la gestion fonctionnelle et des objectifs opérationnels de l'établissement.

14. Conclusion générale

Les directeurs d'établissement ne reculent ni devant le travail lui-même, ni devant la charge de travail qui leur est effectivement imposée. Toutefois, une grande partie de leur tâche consiste à répondre à des demandes de renseignements de l'AR et de l'AC. Ils soutiennent que s'ils avaient plus d'autonomie, ils pourraient réduire la quantité des travaux d'écriture et mieux contrôler les systèmes de gestion de leur établissement. Les résultats seraient meilleurs et tiendraient compte des exigences propres à chaque établissement.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
SOMMAIRE		i
RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS		ii
CHAPITRE I	INTRODUCTION	1
1.1	Contexte	1
1.2	Structure du rapport	1
1.3	Méthode employée	1
CHAPITRE II	TEMPS ET ACTIVITÉS	3
	Introduction	3
2.1	Semaine normale de travail	3
2.2	Temps libre	4
2.3	Activités qui exigent le plus de temps durant une semaine normale de travail	5
2.4	Perception des priorités	7
2.5	Principales causes de perte de temps	9
2.6	Principaux facteurs déterminants	12
2.7	Conclusions	15
CHAPITRE III	LA CHARGE DE TRAVAIL ET LE SOUTIEN ADMINISTRATIF	17
	Introduction	17
3.1	Trop de travail	17
3.2	Délais	18
3.3	La possibilité de modifier les délais	18
3.4	Le personnel de soutien	18
3.5	Les contraintes qui empêchent de bien faire le travail	19
3.6	Mesures en vue d'améliorer la gestion de la charge de travail	21
3.7	Conclusions	22
CHAPITRE IV	OBSERVATIONS	24
	Introduction	24
4.1	Taux de réponse	24
4.2	Expérience de la gestion	24
4.3	Conclusions	24
4.4	Constatation	25

ANNEXES

A. Lettre et questionnaire
B. Liste principale des établissements et des directeurs
C. Nombre de réponses
D. Exemples des principales activités auxquelles se consacrent les directeurs d'établissement

TABLEAUX

1. Durée de la semaine normale de travail 4
2. Pourcentage de temps libre 5
3. Pourcentage du temps requis chaque semaine pour effectuer les principales activités 7
4. Exemples de priorités 9
5. Causes importantes et constantes de perte de temps 11
6. Principaux facteurs déterminants au sein de l'établissement 14
7. Autres facteurs déterminants 14
8. Contraintes courantes relevées par les directeurs 20
9. Mesures en vue d'améliorer la gestion de la charge de travail 21

CHAPITRE I

INTRODUCTION

1.1 Contexte

Le président du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels a demandé au Bureau des conseillers en gestion (BCG) de préparer un rapport sur la charge de travail des directeurs d'établissement.

Le Bureau avait pour mandat non pas de faire des recommandations, mais plutôt de renseigner le Comité sur la charge de travail des directeurs d'établissement, et ces renseignements allaient s'ajouter à tous ceux dont le Comité disposait déjà.

En raison du court délai qui lui était imparti, le BCG a été invité à faire surtout appel aux directeurs d'établissement eux-mêmes pour obtenir les données requises. C'est ce qu'il a fait et le présent rapport donne les résultats de ses travaux. Il convient de souligner que l'information recueillie témoigne de la façon dont les directeurs d'établissement perçoivent leur travail. Il n'a jamais été question de chiffrer l'utilisation du temps des directeurs, d'autant plus que cette tâche n'était pas nécessaire pour mener le projet à bien.

Nous tenons à remercier M. L. Gosselin du Service correctionnel du Canada, qui a grandement facilité les échanges avec les directeurs d'établissement, de même que les directeurs eux-mêmes, qui nous ont apporté toute leur collaboration.

1.2 Structure du rapport

Outre le présent chapitre d'introduction, le rapport compte trois autres parties. Le chapitre 2, intitulé "Temps et activités", résume les principales conclusions tirées des réponses sur les activités qui exigent le plus de temps, c'est-à-dire les réponses obtenues dans le questionnaire et durant les entrevues. Le chapitre 3, "La charge de travail et le soutien administratif", expose les principales conclusions sur la gestion de la charge de travail. Quant au chapitre 4, intitulé "Observations", il fait office de conclusion. Le rapport ne contient aucune recommandation, puisque le BCG n'était pas mandaté pour ce faire. Il a toutefois été impossible de ne pas suggérer, dans le chapitre "Observations", des moyens de régler les divers problèmes soulevés. Ils prennent la forme de propositions adressées à la direction ou d'éventuels sujets d'étude. Le chapitre 4 constitue en fait une sorte de résumé des facteurs qui, de l'avis de l'expert-conseil, influent le plus sur la charge de travail des directeurs d'établissement.

1.3 Méthode employée

Les données sur la charge de travail des directeurs d'établissement ont été recueillies suivant une méthode qui permet de déterminer comment les

administrateurs gèrent leur temps. Or, cette méthode exige que les intéressés mêmes fournissent les données nécessaires. L'étude a été réalisée en deux temps. Tout d'abord, chaque directeur dont le nom apparaît sur la liste fournie à l'annexe B a reçu le questionnaire qui est reproduit à l'annexe A. L'annexe C donne le nombre de réponses reçues de chaque région. Au 19 octobre 1984, 36 directeurs sur un total de 39, soit 92 p. 100 d'entre eux, avaient répondu.

Dans un deuxième temps, nous avons interviewé un certain nombre de directeurs. Tous ceux qui ont été pressentis ont accepté de participer à une entrevue. Un seul rendez-vous a dû être annulé en raison de circonstances imprévisibles. Vingt directeurs, soit 51,3 p. 100 de tous les directeurs en poste, ont été interviewés en trois semaines. La plupart des entrevues ont eu lieu dans les établissements, sauf dans certains cas où il convenait mieux aux directeurs qu'elles se déroulent dans un hôtel de la région. Voici les deux facteurs dont on a tenu compte dans la sélection des directeurs:

1. la représentativité régionale; et

2. la représentativité suivant le niveau de sécurité de l'établissement.

Il était ainsi possible de donner un bon aperçu global de la charge de travail des directeurs d'établissement et des difficultés auxquelles ils font face.

Le questionnaire, inspiré d'une méthode permettant de déterminer comment les administrateurs gèrent leur temps, devait fournir des données sur la charge de travail des directeurs d'établissement. Cette approche visait à déterminer quelles activités occupent le plus les directeurs d'établissement et quelle priorité ils leur accordent, quels facteurs déterminent à quoi ils emploient leur temps et à quel moment, et quelles activités, à leur avis, les empêchent de bien gérer leur temps et leur charge de travail.

Quant aux entrevues, elles avaient pour but de confirmer certaines des réponses qui revenaient le plus fréquemment dans le questionnaire, d'obtenir des précisions sur certains problèmes liés à la gestion de la charge de travail qui, selon les directeurs, les empêchent de mieux utiliser leur temps et de trouver des moyens qui permettraient peut-être de résoudre quelques-uns de ces problèmes.

Les données présentées dans les pages qui suivent brossent un tableau de ce qu'ont révélé les directeurs d'établissement dans leurs réponses au questionnaire et lors des entrevues. Il faut se garder d'associer cette information à un directeur en particulier ou aux directeurs d'une région donnée. Parce que les directeurs d'établissement ont fourni des réponses très complètes, les données qui sont analysées ci-après donnent un aperçu général de leurs fonctions et sont le résultat des choix que l'expert-conseil a été amené à faire au moment de présenter les conclusions qui cadrent avec l'objet du présent rapport.

CHAPITRE II
TEMPS ET ACTIVITÉS

Introduction

Le questionnaire a été envoyé à 39 directeurs d'établissement. Trente-six d'entre eux y avaient répondu au moment de l'analyse des données, le 19 octobre, ce qui représente, pour l'ensemble du pays, un taux de réponse de 92,3 p. 100. La participation des régions a été jugée très bonne, tant en ce qui a trait aux données fournies qu'à leur interprétation de la situation chez eux.

Le présent chapitre expose les principales conclusions qu'a permis de tirer l'analyse des réponses sur le temps et les activités fournies dans le questionnaire et lors des entrevues.[1]

2.1 Semaine normale de travail

Le tableau I renseigne sur la durée de la semaine normale de travail des directeurs d'établissement qui, de toute évidence, se divisent en deux groupes. Ainsi, 16 d'entre eux travaillent en moyenne de 50 à 55 heures par semaine et 18, de 40 à 50 heures par semaine.

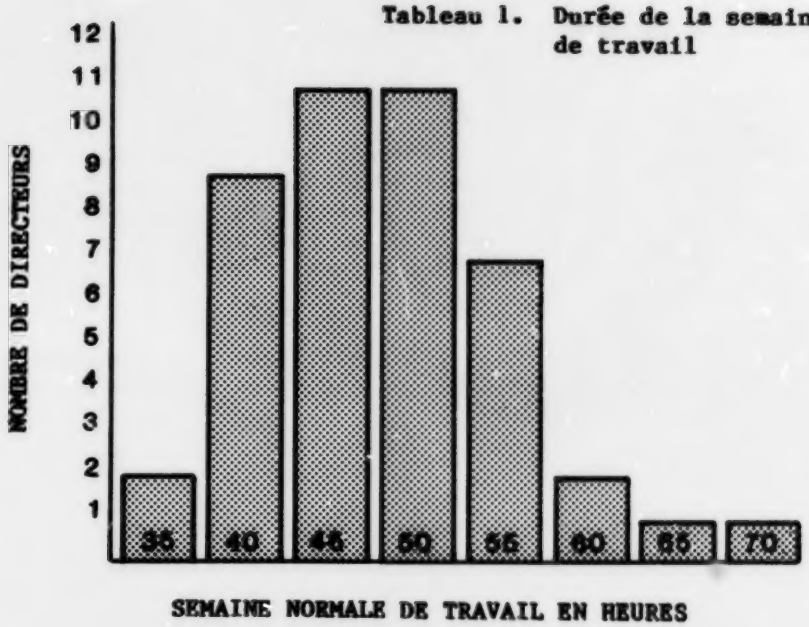
En règle générale, les directeurs d'établissement essaient de ne travailler que 40 à 60 heures par semaine. La plupart d'entre eux ont indiqué cependant qu'il leur arrive assez souvent de travailler 50 heures et estiment que c'est même inévitable et nécessaire, en raison de la nature de leurs fonctions.

Il est tout à fait normal qu'un administrateur en chef passe de 50 à 60 heures par semaine à son travail. Toutefois, dans le cas d'un directeur d'établissement, le problème ne se situe pas tant au niveau des heures qu'à celui de la multitude des tâches qui lui incombent, d'autant plus qu'une bonne partie de celles-ci lui sont imposées de l'extérieur. Le directeur, qui doit accorder beaucoup de temps à ces tâches, est forcément obligé de consacrer moins d'heures à l'établissement, ce qui peut par la suite nuire à la qualité du travail qu'il y effectue.

---

1. Dans certains cas, le total des réponses à une question donnée peut différer du nombre total de directeurs qui ont répondu au questionnaire parce que a) certains directeurs n'ont pas répondu à toutes les questions et que b) certaines données ont été ajoutées à la suite des entrevues.

Tableau 1. Durée de la semaine normale de travail



2.2 Temps libre

Il s'agit du temps, durant une semaine normale de travail, que les directeurs d'établissement peuvent consacrer à ce qu'ils jugent le plus utile, c'est-à-dire du temps dont ils peuvent disposer comme et quand ils le veulent.

Des 28 directeurs qui ont répondu à cette question, 22, soit 78,5 p. 100, ont déclaré que leurs moments libres équivalent à 30 p. 100 ou moins de leur temps.

Compte tenu de la taille et de la complexité du Service correctionnel ainsi que de la multiplicité des objectifs fixés dans ses programmes, ce pourcentage est raisonnable. Toutefois, 25 p. 100 de temps libre par semaine représente environ une journée par semaine ou 4 ou 5 jours par mois. Étant donné l'ampleur et la portée des activités associées à la gestion d'un établissement, la marge de manoeuvre dont disposent les directeurs chaque mois est très étroite. Par conséquent, s'ils ne gèrent pas rigoureusement leur temps, ils courrent sans cesse le risque de prendre du retard dans leur travail et d'accumuler les frustrations.

Le tableau 2 donne un aperçu du pourcentage de temps libre dont les directeurs jugent disposer chaque semaine.

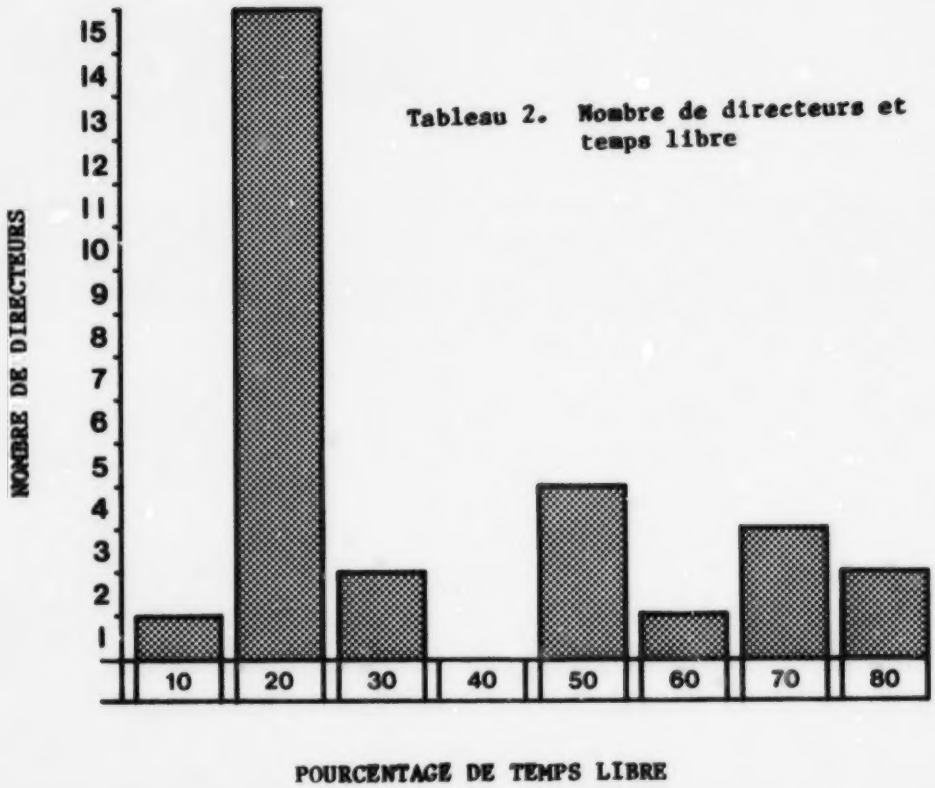


Tableau 2. Nombre de directeurs et temps libre

2.3 Activités qui exigent beaucoup de temps durant une semaine normale de travail

Comme chacun des établissements est unique et que leurs besoins opérationnels quotidiens diffèrent, il va de soi que les directeurs gèrent leur temps différemment, suivant les priorités du moment, lesquelles varient en raison de la nature des activités d'un établissement. Il ne faut pas oublier que dans un établissement, quel qu'il soit, se côtoient des êtres humains appartenant à de nombreux petits groupes ayant des intérêts particuliers fort divergents. L'établissement est constitué d'une structure humaine dynamique évoluant dans un espace restreint. C'est donc dire que les besoins quotidiens en matière de gestion opérationnelle fluctuent sans cesse. Dans ce contexte, les directeurs ont besoin de

savoir qu'ils sont aux commandes et qu'ils peuvent compter sur l'appui et la compréhension de leurs supérieurs. Mais pour comprendre, ceux-ci doivent, entre autres, connaître les diverses fonctions essentielles que les directeurs doivent assumer et les contraintes auxquelles ils doivent se soumettre. Il se peut que ceux qui n'ont jamais assuré la gestion quotidienne d'un établissement et qui ne connaissent pas les qualités de chef que cela exige éprouvent de la difficulté à mesurer l'étendue des activités d'un établissement.

Il n'a pas été jugé utile de faire un résumé global de la répartition du temps pour chaque activité, étant donné la diversité des réponses qu'ont fournies les directeurs d'établissement.

Le tableau 3 donne un exemple du pourcentage de temps que deux directeurs d'établissement consacrent à leurs principales fonctions.

L'annexe D fournit d'autres exemples de fonctions essentielles auxquelles les directeurs consacrent beaucoup de temps. Ils ont été retenus parce qu'ils sont détaillés et qu'ils donnent un bon aperçu des tâches que doivent accomplir les directeurs d'établissement pour s'acquitter de leurs fonctions.

Tableau 3 Exemples du pourcentage de temps que deux directeurs d'établissement consacrent chaque semaine à l'exécution de leurs principales fonctions

	Fonction	% du temps disponible
	1er directeur	
1.	Donner suite aux demandes provenant de l'Administration régionale et de l'Administration centrale	40
2.	Assister à diverses réunions	20
3.	S'occuper de la correspondance	20
4.	Analyser et planifier les programmes	5
5.	Planifier les services de soutien administratif de l'établissement, p. ex. les services financiers et techniques	10
6.	Inspecter l'établissement	5
	2e directeur	
1.	Rencontrer le personnel	30
2.	Rencontrer les détenus	10
3.	Rédiger des rapports pour l'AR et l'AC	15
4.	Lire des documents	20
5.	S'occuper de la correspondance	10
6.	Inspecter l'établissement	15

2.4 Perception des priorités

Cette question avait pour but d'amener les directeurs à préciser à quels aspects de leurs fonctions ils devraient, selon eux, accorder le plus de temps et d'attention. Contrairement à la question sur les principales activités, qui a permis de déterminer lesquelles exigent le plus de temps, la question sur les priorités avait pour objet de déterminer quelles activités les directeurs considèrent comme essentielles à la bonne gestion de leurs établissements.

De façon générale, les directeurs s'entendent sur les activités qu'ils jugent prioritaires. L'ordre des priorités varie quelque peu suivant le niveau de sécurité de l'établissement (maximale, moyenne ou minimale), mais malgré les différences, il se dégage, en gros, l'ordre indiqué plus bas.

La plupart des directeurs estiment que les établissements sont sûrs, mais ils ne tiennent pas ce fait pour acquis. Cela dit, ils croient qu'ils devraient, pour bien administrer leur établissement, consacrer du temps à plusieurs éléments prioritaires, à savoir:

- le moral du personnel;
- le moral des détenus;
- leur présence dans l'établissement;
- leurs qualités de chef.

De toute évidence, les directeurs ont fait état, dans leurs réponses, des priorités inhérentes à la gestion d'un établissement qui exigent beaucoup d'attention: le moral du personnel et des détenus, leur présence dans l'établissement et les qualités que doit posséder un directeur d'établissement pour être en mesure de prendre des décisions d'ordre administratif ou de les exécuter. Toutes ces priorités visent à assurer la bonne marche quotidienne de l'établissement. Et voir à la bonne marche quotidienne de l'établissement veut dire assurer en même temps le bien-être du personnel et des détenus.

Les activités qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de ces priorités peuvent exiger beaucoup de temps et peut-être même nuire à la bonne marche de l'établissement. Les réponses à la question suivante sur les activités qui sont causes de perte de temps donnent un aperçu des fonctions qui obligent les directeurs à mettre leurs priorités de côté.

Le tableau 4 donne quelques exemples précis des priorités de certains directeurs d'établissement.

TABLEAU 4 - Exemples de priorités

1er directeur

contrôler les mesures de sécurité de l'établissement;
contrôler le système de gestion des cas;
contrôler les services médicaux;
vérifier les installations; et
contrôler les services d'alimentation et les programmes.

2e directeur

Être présent auprès du personnel et des détenus en se mêlant à eux;
assister aux réunions du Comité des détenus et rencontrer les détenus;
assister aux assemblées du personnel et rencontrer les employés; et
assister aux réunions du Comité de direction de l'établissement et en rencontrer les membres.

3e directeur

"Toute question concernant le personnel ou les détenus qui peut nuire à la bonne marche de l'établissement."

4e directeur

"Assurer la bonne marche de l'établissement suivant les politiques et les procédures prescrites. Il convient donc d'accorder la priorité au réseau de communication et d'appliquer le principe de la concertation dans la gestion quotidienne de l'établissement."

2.5 Principales causes de perte de temps

Aux fins du présent rapport, les "causes de perte de temps" sont les fonctions et les activités dont sont chargés ou auxquelles doivent participer les directeurs d'établissement, mais qui ne sont pas essentielles à l'administration quotidienne de l'établissement.

Il arrive fréquemment que le personnel de direction et les cadres axiaux à d'autres paliers du Service correctionnel jugent que ces activités et ces fonctions sont essentielles. Cependant, l'exécution de ces fonctions ou la participation à ces activités entraînent un surcroît de travail pour les directeurs d'établissement et leurs adjoints, et l'on s'attend à ce que les directeurs donnent suite à ces demandes et à ces exigences. Ces demandes et exigences peuvent souvent être rattachées aux priorités d'une personne autre que le directeur d'établissement, et n'ont presque aucun rapport direct avec les besoins d'ordre administratif d'un établissement. Ces demandes proviennent de plusieurs sources qui se trouvent habituellement à l'Administration centrale, et elles sont transmises aux directeurs d'établissement par l'intermédiaire des administrations régionales.

Le tableau 5 énumère, à titre d'exemple, quelques-unes de ces activités et fonctions. Cette liste est loin d'être exhaustive, mais elle révèle néanmoins certaines des préoccupations des directeurs d'établissement et leurs causes possibles. Les directeurs ont probablement déjà signalé, plus particulièrement au cours de leurs conférences annuelles, que chacun des points qui apparaît sur cette liste doit être examiné et amélioré. Malgré tout, ils maintiennent que cette liste ne cesse de s'allonger et que les problèmes prennent de l'ampleur, et qu'ils sont considérés comme des gestionnaires médiocres s'ils ne donnent pas suite aux demandes provenant de l'extérieur.

Il convient d'apporter ici une précision. Les points soulevés dans la liste en question ne préoccupent pas tous sérieusement les directeurs d'établissement des diverses régions, pas plus que ces derniers y accordent tous la même importance. Certains s'en tirent à meilleur compte que d'autres face à ces "causes de perte de temps", ce qui fait que le fardeau que représentent ces fonctions diminue à l'échelle des établissements en question. C'est particulièrement vrai dans les régions où les communications entre l'Administration régionale et les établissements sont jugées excellentes et où la direction des établissements considère cette dernière comme une source d'appui.

Grâce aux renseignements tirés des réponses à cette question et confirmés au cours des entrevues, on peut poser que les facteurs suivants sont grandement responsables de la charge de travail sans cesse croissante de tous les directeurs d'établissement:

1) le volume des documents soumis à l'attention du directeur semble avoir plus que doublé au cours des cinq dernières années;

2) le nombre de demandes de renseignements, qu'il est fréquemment possible d'obtenir ailleurs, et d'intervention provenant des administrations régionales, qui accordent par ailleurs des délais d'exécution trop courts;

3) la quantité de procédures et de directives et la fréquence à laquelle certaines d'entre elles sont modifiées. Qui plus est, nombre de ces directives sont bien plus qu'une déclaration de principe à laquelle il faut donner suite. En effet, elles vont même jusqu'à préciser comment elles doivent être mises en oeuvre au niveau de l'établissement. Il y a parfois un écart entre la réalité administrative au niveau de l'établissement et les détails des exigences de mise en oeuvre énoncés dans les directives;

4) le nombre de vérifications, d'enquêtes et de visites imprévues, qui empiètent sur le temps des directeurs d'établissement et de leurs adjoints et les empêchent de faire leur travail.

De toutes les questions soulevées dans le présent rapport, c'est celle-ci qui préoccupe le plus les directeurs d'établissement. Elle se fait menaçante pour plusieurs raisons. L'augmentation constante du nombre de

ces demandes et de ces exigences non seulement se traduit par un accroissement de la charge de travail des directeurs, mais prive aussi ces derniers de temps précieux qu'il vaudrait mieux consacrer à l'établissement. Les directeurs qui ne répondent pas de façon positive et en temps voulu sont jugés moins efficaces. Et parce qu'ils ont déjà soulevé plusieurs de ces points, sans grand succès cependant, ils ont l'impression qu'on ne les écoute pas. D'après les réponses données, il serait tout à fait indiqué de donner suite dès maintenant à plusieurs des initiatives proposées par les directeurs.

TABLEAU 5 - Exemples de causes importantes et constantes de perte de temps

1. Le nombre de demandes et d'exigences des administrations régionales et de l'Administration centrale.

2. L'examen de demandes de renseignements qui sont déjà disponibles auprès d'autres sources.

3. L'obligation de respecter des délais déraisonnables pour répondre aux questions, etc.

4. La quantité de documents qu'il faut étudier et auxquels il faut répondre et donner suite.

5. Le nombre exorbitants de directives (plus de 500) et leur complexité.

6. Le nombre excessif de contrôles, de vérifications et d'inspections auxquels l'établissement doit se soumettre.

7. Les points dont il faut prouver à maintes reprises le bien-fondé.

8. Les visiteurs qui arrivent à l'improviste, même de l'Administration régionale.

9. La préparation de projets de DC et de réponses à ceux-ci.

10. L'obligation de se soumettre à des enquêtes et à faire partie de comités, sauf si ces tâches sont utiles sur le plan administratif et si des améliorations en découlent.

11. Les divergences dans les objectifs du personnel de direction, qui compliquent la gestion opérationnelle et nuisent à la réalisation des objectifs dans les établissements.

12. L'obligation de mettre en oeuvre des systèmes administratifs qui ne tiennent pas compte des conditions en établissement.

TABLEAU 5 - Exemples de causes importantes et constantes de perte de temps (suite)

13. Le volume de la correspondance.

14. Le nombre et la durée des réunions et des rencontres au cours desquelles plusieurs personnes doivent prendre une décision.

15. Le temps qu'il faut pour pourvoir aux postes vacants.

16. Le nombre de documents que doit signer le directeur, donc un trop petit nombre de fondés de pouvoir.

17. Le nombre de recours accordés au personnel et aux détenus et, par conséquent, la quantité de travaux d'écriture qui en découle.

2.6 Principaux facteurs déterminants

Aux fins du présent rapport, les "principaux facteurs déterminants qui expliquent à quoi les directeurs d'établissement consacrent leur temps" comprennent à la fois les activités qui constituent la majeure partie de leurs fonctions et les politiques connexes.

Dans plusieurs cas, les réponses à cette question recoupent celles sur les priorités ou celles sur les causes de perte de temps. Fait significatif, elles reprennent le thème selon lequel les directeurs interviennent au jour le jour, en fonction de ce qu'ils considèrent comme les situations les plus urgentes dans l'établissement. En d'autres mots, ils prennent les mesures dictées par ce qu'ils considèrent comme les priorités de l'établissement. En raison de la nature des activités et du caractère unique de chaque établissement, ces priorités peuvent varier d'un jour à l'autre. Les problèmes (qu'ils concernent les détenus ou le personnel) ne peuvent être mis de côté, sinon ils s'aggravent et nuisent rapidement à la bonne marche de l'établissement.

C'est cette façon de voir les problèmes de l'établissement qui détermine à quoi le directeur consacre son temps et quel travail il accomplit durant uen certaine période. Le tableau 6, intitulé "Principaux facteurs déterminauts au sein de l'établissement" donne un aperçu des réponses qu'ont fournies les directeurs.

Il existe par ailleurs une foule d'autres facteurs qui déterminent comment les directeurs emploient leur temps et quel travail ils doivent effectuer, mais ils ont presque tous leur origine à l'extérieur. Le tableau 7 en donne quelques exemples.

Il convient de souligner ici qu'à mesure que ces autres facteurs déterminants augmentent à la fois en nombre et en ampleur, les directeurs doivent accomplir davantage de tâches qui n'ont rien à voir avec la gestion

opérationnelle de l'établissement. Et, selon les réponses fournies par les directeurs, tout les porte à croire que c'est ce qui est en train de se produire.

TABLEAU 6 - Principaux facteurs déterminants au sein de l'établissement

- Activités et tâches quotidiennes et situations nouvelles;
- diverses crises;
- nécessité de trouver d'urgence des solutions aux problèmes;
- occupations quotidiennes du personnel et des détenus;
- temps de réflexion et prise de décisions pour régler les problèmes quotidiens;
- maintien de la paix, de la sécurité et de l'ordre dans l'établissement;
- contrôle de l'état d'esprit au sein de la population carcérale;
- demandes et exigences du personnel et des détenus;
- communications quotidiennes avec le personnel et les détenus.

TABLEAU 7 - Autres facteurs déterminants

- Volume de documents qu'exige la politique sur l'obligation de rendre compte de ses activités;
- délais imposés par les administrations régionales;
- visiteurs de l'Administration régionale et de l'Administration centrale;
- réunions prévues, en particulier à l'Administration régionale;
- obligation de rendre des comptes à plus d'une direction de l'Administration centrale;
- plusieurs demandes des mêmes renseignements provenant de sources diverses;
- instructions reçues des supérieurs;
- nécessité de rester au fait des politiques, des directives et, en général, de se tenir au courant;
- exigences de l'Administration régionale et de l'Administration centrale; et
- exigences du système et des supérieurs.

2.7 Conclusions

Voici les conclusions qui se dégagent de l'analyse de la gestion du temps et des activités.

Semaine normale de travail

La plupart des directeurs d'établissement travaillent souvent 50 heures par semaine. Ils s'efforcent toutefois de s'en tenir à une semaine de travail de 40 à 50 heures. Le nombre d'heures travaillées chaque semaine dépend, dans une large mesure, de "l'ambiance" qui règne dans l'établissement et qui peut changer à tout moment.

Temps libre

Quarante-sept pour cent des directeurs d'établissement ont indiqué qu'ils peuvent, durant une semaine normale de travail, disposer de 5 à 30 p. 100 de leur temps comme bon leur semble, c'est-à-dire le consacrer à ce qu'ils jugent important, au moment où ils le veulent.

Activités qui exigent beaucoup de temps

La plupart des directeurs ont répondu que les activités qui prennent beaucoup de leur temps durant une semaine normale de travail sont directement liées à "l'ambiance" qui règne dans l'établissement. Ces activités se divisent naturellement en deux catégories: 1) les activités à l'intérieur de l'établissement, par exemple les rencontres avec le personnel et les détenus, et 2) les activités imposées par des sources à l'extérieur de l'établissement, par exemple les rencontres à l'Administration régionale et les suites à donner aux demandes de celle-ci. Il est évident que les directeurs auraient besoin de plus de temps pour se consacrer aux activités qui se déroulent à l'intérieur de l'établissement et en voudraient davantage, mais ils en sont empêchés par les activités imposées de l'extérieur, notamment celles prescrites par les administrations régionales.

Perception des priorités

Tous les directeurs ont indiqué qu'ils accordaient la priorité à la gestion quotidienne de l'établissement, c'est-à-dire au maintien du moral du personnel et des détenus, présence dans l'établissement et responsabilité de chef envers les autres gestionnaires. Aucun d'entre eux n'estime prioritaires les demandes des administrations régionales et les travaux d'écriture, sauf si ces exigences sont directement liées aux quatre points susmentionnés.

Causes de perte de temps

Selon les directeurs, il y a quatre principales causes de perte de temps. Il s'agit de fonctions qu'ils doivent remplir ou d'activités auxquelles ils doivent participer en raison de la façon dont le Service est administré, mais qui peuvent prendre une partie du temps qu'ils réservent à la gestion

de l'établissement et qui les empêchent de se consacrer aux questions qu'ils jugent prioritaires. Ces quatre causes sont:

1. le volume des travaux d'écriture;
2. les nombreuses demandes et exigences des administrations régionales et les délais trop courts impartis;
3. les nombreuses procédures et directives;
4. les nombreuses vérifications et enquêtes.

Facteurs déterminants

Deux facteurs surtout expliquent pourquoi les directeurs gèrent leur temps comme ils le font: tout d'abord, ce qu'ils croient qu'exige d'eux la gestion opérationnelle quotidienne d'un établissement, ensuite, les exigences et les demandes qui émanent des administrations régionales et de l'Administration centrale. La plupart des directeurs sont d'avis que ces dernières ne cessent d'augmenter.

Conclusion générale

Il semble que l'éventail des activités dont doivent s'occuper les directeurs pour assurer la gestion quotidienne des établissements et répondre aux demandes des administrations régionales et de l'Administration centrale soit trop large. Cette situation peut engendrer des conflits de priorités entre, d'une part, les besoins des établissements et, d'autre part, les exigences de l'AC et de l'AR. Plusieurs directeurs se sentent jugés en fonction de critères auxquels ils accordent une priorité moindre. Si cette tendance se poursuit, elle créera des tensions sur le plan tant administratif qu'organisationnel, et ce à tous les paliers du Service.

CHAPITRE III

LA CHARGE DE TRAVAIL ET LE SOUTIEN ADMINISTRATIF

Introduction

Le chapitre précédent traitait des activités auxquelles les directeurs d'établissement consacrent beaucoup de leur temps, de la répartition de leurs heures de travail, de leurs priorités, des activités qui leur font perdre du temps et des facteurs qui font que leurs heures sont employées comme elles le sont.

Le présent chapitre tente de déterminer si les directeurs ont trop de travail, comment ils gèrent leur charge de travail, les contraintes qui leur sont imposées dans la gestion du travail et les mesures qu'ils estiment nécessaires pour mieux gérer leur charge de travail.

Les renseignements contenus dans le présent chapitre sont tirés des réponses au questionnaire (surtout aux questions 13 à 30) et des entrevues.

3.1 Trop de travail

On a demandé aux directeurs s'ils avaient trop de travail. De ceux qui ont répondu, 52 p. 100 ont indiqué "trop de travail", 44 p. 100, "non", et 4 p. 100, "parfois".

Les principales raisons invoquées par ceux qui ont répondu qu'ils avaient trop de travail sont les suivantes:

1. le nombre d'heures nécessaires pour exécuter le travail;
2. les travaux d'écriture;
3. absence de contrôle sur les exigences de travail.

Certains d'entre eux ont répondu qu'ils n'avaient pas trop de travail, ce qui est dû, à leur avis, en grande partie, à leur style de gestion et au fait qu'ils estiment "bien gérer" leur travail. Autrement dit, ils déterminent eux-mêmes la part de leur travail qui est importante et la façon de faire ce travail.

Les réponses ont varié selon les régions. Dans l'une des régions, les répondants ont fermement indiqué qu'ils ont trop de travail, tandis que dans une autre, ils estiment ne pas en avoir trop.

Lorsque l'on fait la corrélation entre ces réponses et d'autres renseignements, on constate que les directeurs qui ont indiqué avoir "trop de travail" ont généralement une faible opinion de leur Administration régionale, tandis que ceux qui estiment n'avoir pas trop de travail ont en haute estime leur Administration régionale.

3.2 Délais

On a demandé aux directeurs par qui et de quelle façon leurs délais étaient habituellement fixés. Soixante-quinze pour cent ont répondu que les délais étaient fixés par l'AR et l'AC, et 25 p. 100, qu'ils les déterminaient eux-mêmes en grande partie. Cependant, même dans ce dernier groupe, les répondants ont signalé que, dans les secteurs sur lesquels ils n'exerçaient aucun contrôle, les délais étaient fixés par l'AR et l'AC.

On retrouve ici les mêmes disparités régionales qu'au point 3.1. Les directeurs qui ont en haute estime leur Administration régionale sont ceux qui ont le sentiment de jouir d'une plus grande liberté lorsqu'il s'agit de fixer et de respecter les délais. Cette situation est probablement un signe de bonnes communications entre l'AR et les directeurs.

3.3 La possibilité de modifier les délais

On a demandé aux directeurs s'ils ont la possibilité de modifier les délais pour répondre aux exigences opérationnelles exceptionnelles de l'établissement. Soixante-et-onze pour cent ont répondu par un "non" catégorique ou "très rarement", et 20 p. 100 ont répondu "oui". Encore une fois, les réponses diffèrent selon les régions. Les directeurs qui tiennent leur AR en haute estime sont ceux qui jugent avoir le plus de pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il s'agit de modifier les délais.

3.4 Le personnel de soutien

On a demandé aux directeurs s'ils ont suffisamment de personnel de soutien à qui ils peuvent déléguer le travail courant et, par le fait même, consacrer eux-mêmes plus de temps aux tâches prioritaires.

Cinquante-neuf pour cent ont répondu que leur personnel de soutien est suffisant, et 41 p. 100, qu'il ne l'est pas.

Dans ce cas-ci, les variations régionales ne sont pas importantes. Les variations se retrouvent surtout d'un établissement à un autre, même au sein d'une même région.

Les directeur qui ont dit ne pas avoir suffisamment de personnel de soutien ont attribué cette situation aux motifs suivants:

- l'absentéisme;
- le manque de soutien administratif pour les directeurs adjoints;
- le manque de personnel de soutien qualifié, et
- le fait de ne pas avoir au moins un adjoint administratif.

3.5 Les contraintes qui empêchent de bien faire le travail

On a demandé aux directeurs quelles sont les principales contraintes qui les empêchent, en tant que fonctionnaires exécutifs en chef de l'établissement, de bien faire leur travail. Le taux de réponse à cette question a été de 96 p. 100.

Les réponses ont été regroupées en quatre "grandes catégories":

a) les ressources humaines;

b) l'autorité et le contrôle;

c) les communications avec la direction, et

d) la gestion administrative.

Les contraintes les plus courantes relevées par les directeurs sont réparties, par catégorie, au tableau 8.

TABLEAU 8 - Contraintes courantes relevées par les directeurs et qui les empêchent de "bien faire leur travail"

Catégorie	Contraintes courantes
A. Ressources humaines	° absentéisme ° insuffisance du personnel de soutien ° pénuries de ressources ° manque de personnel supérieur et de personnel de soutien chevronnés ° manque de personnel de soutien qualifié ° absence de pouvoir en matière d'embauche et de congédiement.
B. Autorité et contrôle	° contrôle excessif ° contraintes imposées par l'autorité fonctionnelle centralisée à l'AR ° manque d'autonomie et excès de contrôle fonctionnel ° nécessité de justifier la plupart des décisions auprès de plusieurs instances ° transfert, des cadres axiaux aux cadres fonctionnels, de l'autorité et du contrôle des ressources ° centralisation et érosion de l'autorité des directeurs d'établissement au cours des cinq dernières années ° trop grand nombre de règlements ° processus budgétaire.
C. Communications avec la direction	° manque de compréhension, de la part des supérieurs, des réalités opérationnelles dans les établissements ° trop d'activités obligeant les directeurs à s'éloigner des établissements ° besoin d'un consensus entre plusieurs secteurs fonctionnels ° décisions prises à l'intérieur qui ont des répercussions sur le processus décisionnel local.
D. Gestion administrative	° prolifération des directives, des lignes directrices et des règlements ° trop de travaux d'écriture ° rapports trop nombreux et trop fréquents.

3.6 Mesures en vue d'améliorer la gestion de la charge de travail

On a demandé aux directeurs quelles mesures ils prendraient (s'ils étaient habilités à le faire) pour améliorer la gestion de leur charge de travail. Le taux de réponse à cette question a été de 80 p. 100.

Le tableau 9 présente les réponses les plus courantes. Elles ont été choisies parmi les réponses des divers directeurs et aucun ordre de priorité n'a donc été établi. En outre, puisque nombre d'entre elles constituent des mesures précises, elles n'ont pas été regroupées par catégorie. Toutefois, il existe des rapports évidents entre plusieurs de ces mesures et les quatre grandes catégories établies au paragraphe 3.5.

TABLEAU 9 - Mesures en vue d'améliorer la gestion de la charge de travail

- réduire les travaux d'écriture
- accroître l'autonomie en ce qui a trait à l'adaptation des directives aux besoins de l'établissement
- intégrer les objectifs au niveau des établissements
- diminuer le nombre de contrôles vigilants établis
- demander à un directeur adjoint de seconder le directeur dans toutes les situations
- nommer un administrateur compétent
- assurer une meilleure formation du personnel subalterne
- nommer un adjoint administratif ou un directeur adjoint
- rétablir l'autorité finale du directeur
- simplifier le processus de responsabilité
- rationaliser le système hiérarchique actuel
- réorganiser le processus hiérarchique
- réduire la fréquence des rapports d'étape
- accroître l'utilisation de l'informatique
- accorder suffisamment de pouvoirs de signature

3.7 Conclusions

Les conclusions suivantes se dégagent de l'analyse de la charge de travail des directeurs d'établissement et de la façon dont ils la gèrent:

Charge de travail

Les directeurs n'ont rien à redire pour ce qui est de leur charge de travail. Ils s'en prennent plutôt aux causes et aux sources de ce travail et à sa pertinence quant aux besoins de l'établissement.

Délais

La plupart des directeurs n'exercent aucun contrôle sur l'établissement des délais. Ce contrôle incombe surtout à l'AR et à l'AC. Cette situation est aggravée par la courte durée des délais impartis aux établissements.

Pouvoir discrétionnaire

La plupart des directeurs n'ont pas beaucoup de pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il s'agit de modifier les délais. Les seules exceptions à cette règle sont les directeurs qui estiment que les communications sont excellentes entre l'établissement et l'Administration régionale.

Le personnel de soutien est-il suffisant?

Il y a divergence d'opinions entre les directeurs sur la mesure dans laquelle ils disposent d'un personnel de soutien suffisant. La plupart d'entre eux estiment qu'une plus grande souplesse leur est nécessaire pour déterminer le genre de personnel de soutien dont ils ont besoin et le moment où ils y font appel. Par ailleurs, certains ont signalé qu'ils devraient avoir plus d'autorité dans le choix des directeurs adjoints de leur propre établissement.

Contraintes

Les directeurs ont relevé quatre secteurs où ils estiment que des contraintes nuisent à leur capacité d'administrer la charge de travail de leur établissement. Ce sont: les ressources humaines, l'autorité et le contrôle, les communications avec la direction et la gestion administrative. La plupart des directeurs considèrent l'autorité et le contrôle ainsi que la gestion administrative (travaux d'écriture et systèmes) comme les deux principaux secteurs de contrainte.

Mesures en vue d'améliorer la gestion de la charge de travail

En vue d'améliorer la gestion de leur charge de travail, au chapitre tant de la qualité que des résultats, les directeurs préconisent les mesures suivantes: augmentation de l'autonomie des directeurs grâce à une délégation accrue du pouvoir de signature, réduction des travaux d'écriture et du nombre des divers genres de vérifications, simplification du

processus de responsabilité et intégration des objectifs de la gestion fonctionnelle et des objectifs opérationnels de l'établissement.

Conclusion générale

Les directeurs d'établissement ne reculent ni devant le travail lui-même, ni devant la charge de travail qui leur est effectivement imposée. Toutefois, une grande partie de leur tâche consiste à répondre à des demandes de renseignements de l'AR et de l'AC. Ils soutiennent que, s'ils avaient plus d'autonomie, ils pourraient réduire la quantité des travaux d'écriture et mieux contrôler les systèmes de gestion de leur établissement. Les résultats seraient meilleurs et tiendraient compte des exigences particulières de chaque établissement.

CHAPITRE IV

OBSERVATIONS

Introduction

Pour conclure le rapport sur la charge de travail des directeurs, voici quelques observations.

Les renseignements des chapitres II et III proviennent directement des directeurs. Les observations du présent chapitre sont des interprétations, en ce sens qu'elles résument les points de vue qui, de l'avis de l'expert-conseil, sont les plus importants pour ce qui est du sujet du présent rapport.

4.1 Taux de réponse

Au 10 octobre 1984, 77 p. 100 des directeurs avaient répondu au questionnaire. Les renseignements ont été analysés à partir de ces réponses. Les réponses reçues après cette date n'ont rien changé aux conclusions et ont porté le taux de réponse à 92,3 p. 100.

4.2 Expérience de gestion

Les directeurs qui ont répondu au questionnaire représentent 200 ans d'expérience, pour une moyenne nationale de 7,5 ans.

4.3 Conclusions

(1) La tâche des directeurs est trop lourde, tant en ce qui a trait aux responsabilités à assumer et au nombre des activités, qu'en ce qui touche la quantité de documents qui est portée à leur attention, sous une forme ou une autre.

(2) Par nécessité, les directeurs doivent consacrer la majeure partie de leur temps aux besoins opérationnels courants de leur établissement, et un établissement fonctionne tous les jours. Cette tâche nécessite donc toute une gamme d'activités. Par conséquent, les intrusions inutiles et non coordonnées venues de l'extérieur (qu'il s'agisse de travaux d'écriture ou de personnes) et qui se répètent constamment nuisent à la bonne marche de l'établissement. Il appert que ces intrusions sont de plus en plus fréquentes, que les directeurs doivent y consacrer une plus large part de leur temps et qu'ils doivent s'occuper de tâches ne constituant pas des priorités au sein de leur établissement.

(3) Les pouvoirs et l'influence sont dispersés. Les directeurs sont censés avoir le pouvoir d'administrer les établissements; ils en ont en effet la responsabilité, et ils sont incontestablement tenus d'en rendre compte. Toutefois, ils n'exercent aucun contrôle ni sur les ressources ni sur les systèmes de gestion de leur propre établissement. Ces contrôles sont répartis entre plusieurs gestionnaires fonctionnels à l'AR et à l'AC. C'est un cas classique

de gestion en grande partie verticale, assortie de divers systèmes fonctionnels qui, dans certains cas, plutôt que de l'appuyer, restreignent et entravent le fonctionnement de l'établissement. On tente beaucoup trop de mettre en oeuvre des systèmes fonctionnels et l'on ne tente pas assez d'édifier des systèmes opérationnels qui viennent étayer les besoins de chaque établissement en matière de gestion. Cette dernière façon d'aborder les choses permettrait de fournir aux gestionnaires fonctionnels tous les renseignements dont ils ont besoin, mais ceux-ci seraient tenus de les assimiler eux-mêmes plutôt que d'essayer d'obliger les établissements à le faire.

(4) Il résulte des points soulevés ci-dessus que les établissements ont des objectifs contradictoires axés sur les fonctions plutôt que sur les résultats des opérations. Ainsi, les gestionnaires ont l'impression d'être jugés plus souvent sur la façon dont ils se conforment aux directives fonctionnelles, plutôt que sur la bonne marche de leur établissement. La preuve en est la prolifération de directives qui vont au-delà d'un énoncé des résultats souhaités et précisent des modalités de mise en oeuvre au sein d'un établissement, pour tenter d'uniformiser la façon d'atteindre un objectif. Compte tenu du caractère propre à chaque établissement, une telle démarche est irréaliste.

4.4 Constatation

Toutes les personnes rencontrées au cours du présent sondage étaient dévouées et expérimentées. Bon nombre d'entre elles avaient des solutions positives à proposer pour régler les problèmes de gestion avec lesquels elles se trouvent aux prises. Le travail bien fait est rarement reconnu, mais, lorsque des erreurs sont commises, les conséquences sont graves. Selon un directeur chevronné: "Ce qu'il nous faut, c'est un seul service correctionnel et des établissements autonomes; malheureusement, nous avons un mode de gestion fondé sur les systèmes centralisés et des directives fonctionnelles, ce qui ne donne pas de bons résultats au niveau des établissements."

ANNEXES

A. Questionnaire

B. Liste des directeurs et des établissements

C. Taux de réponse

D. Exemples des principales activités auxquelles se consacrent les directeurs d'établissement

ANNEXE A

QUESTIONNAIRE

le 10 septembre 1984

COMITÉ CONSULTATIF CHARGÉ PAR LE SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA D'ÉTUDIER LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS CORRECTIONNELS

Monsieur,

Je désire par cette lettre me présenter, vous expliquer le travail qu'on m'a demandé d'accomplir avec vous et la façon dont j'ai l'intention de procéder.

Je suis conseiller principal au Bureau des conseillers en gestion, lequel a été chargé par le Comité consultatif d'étudier la question de la charge de travail des directeurs d'établissement. Aux fins de cette étude, j'appliquerai une méthode qui permet de déterminer comment les cadres gèrent leur temps.

Ainsi, j'essaierai de déterminer comment vous établissez votre horaire de travail. En d'autres termes, je veux savoir quelles sont les principales activités liées à vos responsabilités, combien de temps vous consacrez à ces activités et la marge de manoeuvre dont vous diposez dans l'organisation de votre horaire de travail.

J'emploierai trois moyens pour obtenir ces renseignements:

1) je communiquerai directement avec vous par téléphone;

2) je vous enverrai une lettre dans laquelle je vous demanderai de me faire part de vos observations et de vos opinions, et de me communiquer d'autres renseignements;

3) j'interviewerai le plus grand nombre de directeurs possible dans le délai qui m'est imparti.

Comme je dois terminer mon travail avant le 12 octobre 1984, il nous reste peu de temps. Je tiens à vous signaler que les résultats publiés auront un caractère tout à fait impersonnel, c'est-à-dire que les renseignements que vous fournirez seront confidentiels et qu'il sera donc impossible pour le lecteur d'en déterminer la source précise.

Les résultats de l'étude seront incorporés dans un exposé et un bref rapport au Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels.

Pour ce qui est de la marche à suivre, voici ce que je propose.

Tout d'abord, j'essaierai de rejoindre chacun d'entre vous par téléphone et je vous invite, par la même occasion, à m'appeler à n'importe quel moment. Vous pouvez me joindre, au bureau, aux (613) 996-8445 ou 992-2510, ou à la maison, au (613) 731-7580. Nous pourrons régler bon nombre de questions par téléphone et tirer au clair, au fur et à mesure, certaines autres questions que je suis en train d'approfondir.

Deuxièmement, vous trouverez ci-joint un bref questionnaire qui vous amènera à réfléchir sur la façon dont vous utilisez votre temps, c'est-à-dire à quelles activités vous le consacrez et pourquoi. Il s'agit avant tout d'un outil de collecte de renseignements; par conséquent, si des données que vous jugez importantes n'ont pas été demandées, je vous prie de les ajouter à vos réponses et à la lettre que vous m'adresserez. **N'HÉSITEZ PAS À DÉBORDER LE CADRE DU QUESTIONNAIRE!**

En troisième lieu, je n'aurai pas le temps de rencontrer chacun de vous. Je ne saurais donc trop insister sur l'importance des réponses au questionnaire et des entrevues téléphoniques, car il est essentiel que vous ayez tous l'occasion de fournir des données aux fins de l'étude. On prépare actuellement mon calendrier de voyage. Dès que j'en prendrai connaissance, je communiquerai avec les directeurs que j'interviewerai afin de prendre rendez-vous avec eux.

Je crois que ces renseignements suffisent pour l'instant. Vous trouverez ci-jointes des questions générales sur la répartition du temps. Je vous demande de bien vouloir retourner vos réponses au plus tard le 28 septembre 1984 et, de préférence, avant cette date.

J'envisage avec plaisir la perspective de vous voir et de m'entretenir avec vous. Entre temps, n'hésitez pas à m'appeler si vous avez besoin de plus de renseignements. (Si je suis absent, laissez un message et je vous rappelerai dans les 24 heures.)

Je compte sur votre collaboration et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert G. Tompkins
Conseiller principal
Bureau des conseillers en gestion
365, avenue Laurier ouest, pièce 628
Ottawa (Ontario)
K1A 0S5

c.c. J. Carson
L. Gosselin

QUESTIONS GÉNÉRALES SUR LA RÉPARTITION DU TEMPS ET DU TRAVAIL

Introduction

- Répondez à autant de questions que vous voudrez et ajoutez les renseignements que vous jugerez utiles.

- Pour bien répondre aux questions, vous auriez peut-être intérêt à vous réfugier, pendant une heure ou deux, dans un endroit tranquille où vous ne risquez pas d'être dérangé.

- Le fait de répondre aux questions offre deux avantages. Premièrement, vos réponses peuvent faire ressortir des renseignements auxquels vous n'avez pas pensé auparavant et qui peuvent vous aider à mieux gérer votre temps. Deuxièmement, vos réponses fourniront de l'information brute aux fins de l'étude.

- Vous pouvez rédiger vos réponses à la main, si vous écrivez lisiblement; sinon, je vous demande de bien vouloir les dactylographier. Les réponses enregistrées sur cassette sont également acceptables.

PARTIE I - QUESTIONS: TEMPS ET ACTIVITÉS

1. **De quelle durée est votre semaine de travail normale?**

   Donnez votre réponse en heures, par exemple, 30, 40, 60 ou 80 heures.

2. **Quelle partie de votre semaine de travail normale considérez-vous comme "du temps libre"?**

   Il s'agit ici de déterminer le nombre d'heures où vous êtes maître de votre temps et où vous pouvez vous consacrez à vos activités prioritaires.

   Indiquez le nombre d'heures de temps libre par semaine ou le pourcentage d'heures de travail hebdomadaires auquel ce chiffre correspond.

3. **Quelles sont les principales activités auxquelles vous consacrez votre temps au cours d'une semaine de travail normale?**

   Répondez en énumérant ces activités.

   À noter que pour la plupart des cadres, le nombre d'activités se chiffre entre sept et douze. Or, il se peut que vous en ayez plus. Parmi les activités que vous pourriez indiquer, citons: les réunions avec le personnel; les rencontres avec les détenus; les rencontres avec des groupements publics; l'établissement de rapports pour l'administration régionale.

   En répondant, n'oubliez pas qu'il s'agit d'énumérer les activités qui accaparent <u>le plus</u> votre temps dans une semaine de travail donnée.

4. **Quelles sont, d'après vous, vos priorités à titre d'administrateur en chef de l'établissement; en d'autres termes, à quoi devez-vous accorder le plus d'attention chaque semaine?**

5. **En vous fondant sur votre expérience, indiquez quelles sont, d'après vous, les principales causes de perte de temps.**

6. **Tenez-vous tous les jours un journal de votre emploi du temps?**

   Répondez "oui" ou "non".

   Un journal de l'emploi du temps sert à indiquer combien de temps est consacré à chaque activité.

7. **Examinez-vous de temps en temps votre journal dans le but d'apporter des modifications?**

8. **Faites-vous des changements à la suite de cet examen?**

9. **Quels sont les principaux motifs ou facteurs qui vous amènent à consacrer du temps à telle ou telle activité?**

10. **Prenez-vous, chaque jour, une "heure bien tranquille" afin de réfléchir, de recenser vos priorités et d'établir vos objectifs quotidiens?**

11. **À la fin de la journée, passez-vous en revue ce qui a été accompli et fixez-vous des objectifs pour le jour suivant?**

12. **Votre employeur vous a-t-il jamais donné l'occasion de suivre un cours de gestion du temps?**

PARTIE 2 - QUESTIONS: CHARGE DE TRAVAIL ET SOUTIEN

13. **Avez-vous trop de travail? Dans l'affirmative, comment le savez-vous?**

14. **Quelles personnes ou quelles circonstances vous dictent vos délais d'exécution?**

15. **Avez-vous la latitude de rajuster ces délais en fonction des circonstances propres à l'établissement que vous dirigez?**

16. **À quels intervalles rencontrez-vous votre supérieur pour discuter de votre travail?**

17. **Disposez-vous de suffisamment de personnel de soutien à qui vous pouvez confier les travaux courants afin de pouvoir vous occuper des priorités?**

18. **En vous fondant sur votre expérience de cadre, précisez certaines des mesures que vous aimeriez prendre afin de mieux gérer la charge de travail.**

19. **Quels sont les principaux obstacles qui vous empêchent de bien faire votre travail à titre d'administrateur en chef de l'établissement?**

20. **Combien d'années d'expérience avez-vous à titre de directeur de l'établissement où vous êtes maintenant et d'autres établissements du Service?**

Conclusion

Voilà toutes les questions auxquelles je demande de bien vouloir répondre. N'hésitez pas à soulever les autres points que vous jugerez utiles. Je vous remercie d'avance de votre collaboration.

Robert G. Tompkins

ANNEXE B

LISTE PRINCIPALE DES ÉTABLISSEMENTS

ÉTABLISSEMENTS	DIRECTEURS
Région de l'Atlantique	
Pénitencier de Dorchester	D. Ferguson
Établissement de Springhill	N. Corcoran
Établissement de Westmorland	J. Davidson
Région du Québec	
Établissement Archambault	P. Viau
Établissement de Sainte-Anne-des-Plaines	R. Benoit
Établissement de Cowansville	J. Lupien
Établissement de la Montée Saint-François	J. Dallaire
Établissement de La Macaza	M. Jacques
Établissement de Laval	M. Lafleur
Établissement Leclerc	R. Rousseau
Établissement Drummond	J. Dyotte
Centre fédéral de formation	A. Lemarier
Centre de développement correctionnel	R. Caron
Centre régional de réception	P. Goulem
Région de l'Ontario	
Établissement de Bath	M. Willard
Établissement de Collins Bay	K. Payne
Établissement de Frontenac	G. Downing
Établissement de Joyceville	R. Gobeil
Pénitencier de Kingston	M. Dawson
Établissement de Millhaven	J. Ryan
Établissement de Pittsburgh	J. Caird
Prison des femmes	G. Caron
Établissement de Warkworth	H. Neufeld
Région des Prairies	
Établissement de Drumheller	D. Kane
Pénitencier de la Saskatchewan	J. O'Sullivan
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	K. Hemstad
Établissement de Stony Mountain	A. Stevenson
Établissement de Rockwood	J. Keane
Établissement d'Edmonton	B. Benner
Établissement de Bowden	M. Gallagher
Centre psychiatrique régional	R. Gilles

Région du Pacifique

Établissement Kent	J. Stonoski
Centre psychiatrique régional	R. LaMoth
Établissement de Matsqui	W. Scissons
Établissement de Mission	R. Lusk
Établissement de Mountain	P. DeVink
Établissement de William Head	A. Bender
Établissement d'Elbow Lake	P. Jacks
Établissement de Ferndale	M. Van Der Veen

ANNEXE C

NOMBRE DE RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE PAR RÉGION, AU 19 OCTOBRE 1984

RÉGION	NOMBRE TOTAL D'ÉTABLISSEMENTS	NOMBRE DE RÉPONSES	%
Atlantique	3	3	100,0
Québec	11	11	100,0
Ontario	9	7	77,0
Prairies	8	7	87,5
Pacifique	8	8	100,0
TOTAUX	39	36	92,3

ANNEXE D

EXEMPLES DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

EXEMPLE Nº 1

Activités principales

- Réunions avec l'ensemble de la direction, rencontres avec des cadres ou des employés en particulier, réunions avec les représentants des syndicats.
- Écritures:
  - répondre aux vérifications;
  - répondre aux demandes de l'AC et de l'AR;
  - examiner le travail des chefs de division et y donner suite;
  - rédiger des procès-verbaux, des rapports, etc.;
  - faire des appréciations de rendement.
- Communiquer avec le personnel de l'AR à propos des appréciations de rendement ou de questions de dotation ou de classification.
- Résoudre les problèmes à mesure qu'ils surgissent.
- Réexaminer les politiques de l'établissement et les programmes afin d'obtenir et de maintenir une qualité de service supérieure.
- Examiner les questions concernant la libération conditionnelle ou les relations entre la CNLC et le SNLC, ainsi que les questions soulevées par la CNLC.
- Rencontrer des détenus.
- Rencontrer les collègues de la région afin de discuter de la prestation d'un service donné.
- Donner des conférences, accorder des entrevues et rencontrer des membres d'organisations professionnelles.

ANNEXE D

EXEMPLES DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

EXEMPLE Nº 2

Activités principales

- Réunions du Comité régional de la haute direction.
- Réunions du Comité des détenus ou entrevues avec les détenus.
- Réunions ou entrevues avec le personnel.
- Réunions et entrevues avec les membres de la haute direction de l'établissement.
- Diverses réunions mensuelles avec:
  - i) les représentants du Syndicat des employés du Solliciteur général;
  - ii) le Comité consultatif de citoyens;
  - iii) le Comité national mixte des représentants de l'Association canadienne des chefs de police et des Services correctionnels fédéraux;
  - iv) le Comité du musée de la police et des services correctionnels;
  - v) le Comité de la prévention du crime;
  - vi) les représentants de l'Association nord-américaine des directeurs d'établissements pénitentiaires (North American Association of Wardens and Superintendents);
  - vii) les représentants de la Chambre de commerce.
- Rapports externes:
  - i) à l'intention de l'AR;
  - ii) à l'intention de l'AC;
  - iii) à l'intention de l'Enquêteur correctionnel;
  - iv) dans le cadre de projets de recherche ou en réponse à des questionnaires;
  - v) concernant l'agrément
- Rapports internes concernant:
  - divers comités;
  - le règlement des griefs;
  - les plaintes du personnel.
- Inspections de l'établissement.
- Relations publiques.
- Construction de l'unité spéciale de détention.

ANNEXE D

EXEMPLES DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

EXEMPLE Nº 3

Activités principales

- Examiner et acheminer le courrier.
- Répondre à diverses lettres.
- Examiner divers projets de DC et d'ID et coordonner les réponses.
- Réunions avec les détenus, le personnel, les chefs de division, les représentants du SESG, le CC, etc.
- Entrevues avec des employés ou des détenus concernant des revendications, des griefs, etc.
- Entrevues disciplinaires avec les employés et les détenus.
- Assister à des cérémonies spéciales, par exemple les cérémonies de remise de diplômes, d'installation de directeurs, etc.
- Assister aux réunions mensuelles de la direction et à celles à l'AR.
- Assister à diverses activités organisées par les détenus.
- Répondre à l'AR à la suite:
  - de contrôles opérationnels;
  - de vérifications de la gestion;
  - de véfifications financières;
  - de demandes de renseignements de l'Inspecteur général;
  - de demandes de renseignements du Ministre;
  - etc.
- Approuver des absences temporaires et formuler des observations concernant les transfèrements.
- Examiner les procès-verbaux de diverses réunions du personnel.
- Examiner tous les rapports d'accident.
- Examiner toutes les appréciations de rendement.
- Établir des appréciations de rendement.

- Examiner les procès-verbaux hebdomadaires des audiences du Comité de discipline et les rapports des comités d'examen des cas d'isolement.
- Inspecter périodiquement l'établissement et le terrain de l'établissement.
- Présider des réunions bimensuelles de la direction de l'établissement.
- Rencontrer des invités spéciaux et organiser et diriger des visites de l'établissement.
- Accorder des entrevues aux médias après avoir filtré les diverses demandes reçues.
- Examiner le budget, les prévisions de trésorerie et les rapports d'heures supplémentaires.
- Mener diverses entrevues avec les employés.

ANNEXE D

EXEMPLES DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

EXEMPLE Nº 4

Activités principales

1. Ma semaine de travail normale est d'environ 60 heures.

2. Je dispose tout au plus de 12 heures libres, soit 20 p. 100 de ma semaine de travail normale.

3. Voici tout d'abord la liste des réunions auxquelles je suis obligé d'assister:

   - Réunions du Comité régional de la haute direction (mensuelles);
   - Réunions du Comité régional des cadres supérieurs (mensuelles);
   - Réunions de la direction de l'établissement (mensuelles);
   - Réunions des opérations (hebdomadaires);
   - Réunions du Comité de consultation patronale-syndicale (mensuelles);
   - Réunions des superviseurs des unités résidentielles (mensuelles);
   - Réunions du Comité des détenus (mensuelles);
   - Réunions du Comité consultatif de citoyens (mensuelles);
   - Réunions des employés (tous les deux mois);
   - Réunions de division (trimestrielles);
   - Réunions du Comité de planification des installations (trimestrielles);
   - Réunions du Comité d'examen des questions concernant le personnel (trimestrielles);
   - Réunions du Comité des collèges communautaires (mensuelles);
   - Conférence des administrateurs (pendant deux semaines, une fois l'an);

- Réunions du Comité d'examen des appréciations de rendement (trimestrielles).

Voici maintenant la liste des activités et des tâches qui ne sont pas obligatoires, mais qui demeurent essentielles:

- Rencontres individuelles avec les employés;
- Rencontres individuelles avec les détenus;
- Rencontres avec des représentants des médias;
- Faire partie de jurys de sélection (jusqu'ici en 1984, cette tâche a pris deux semaines complètes de travail);
- Entendre les plaintes et les griefs présentés par les détenus;
- Entendre les griefs présentés par les employés;
- Mener des entrevues disciplinaires avec les employés;
- Rédiger les appréciations de rendement de 10 employés;
- Examiner plus de 44 appréciations de rendement;
- Examiner des projets de directives et rédiger des observations;
- Signer des documents d'autorisation de dépense;
- Examiner le rapport quotidien du gardien en chef, le signer et approuver les heures supplémentaires;
- Approuver les commandes de travaux spéciaux;
- Inspecter tous les secteurs de l'établissement (il s'agit ici d'une tâche obligatoire);
- Assister aux activités de développement social organisées par les détenus;
- Prendre la parole à l'occasion d'événements organisés par la collectivité, aux réunions de diverses organisations, etc.;
- Approuver les demandes de congé pour affaires familiales et les autres demandes de congé présentées par les membres de la direction et les autres employés;
- Répondre aux demandes de renseignements provenant de l'Enquêteur correctionnel et de la Division des affaires des détenus;

- Examiner et approuver ou refuser les demandes d'absence temporaire;

- Rôle "d'agent de secours" - Dans presque tous les établissements, il survient des situations qu'on peut considérer comme des mini-urgences. En raison de la structure particulière d'un pénitencier et des contrôles qui doivent y être exercés, le directeur est appelé à intervenir dans presque tous ces cas, sinon tous. Il doit examiner, dans les 24 heures, chaque cas où un détenu a été placé en isolement. Il doit aussi procéder plus tard à d'autres examens si le détenu reste en isolement. Pour être efficace et afin d'être considéré par les détenus et les employés comme une personne capable de régler leurs problèmes, le directeur doit se mettre à leur disposition aux fins d'entrevues et d'entretiens.

En ce qui a trait à la liste des réunions auxquelles je dois assister, il convient de signaler qu'en plus de la participation, il y a aussi la préparation qui demande du temps. En effet, les recherches sur les points à l'ordre du jour, la collecte de renseignements supplémentaires afin d'être bien renseigné en prévision des décisions qui seront prises, etc., prennent beaucoup de temps.

ANNEXE D

EXEMPLES DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

EXEMPLE Nº 5

Activités principales

- Réunions du Comité supérieur de gestion.
- Réunions avec les directeurs adjoints pour discuter des politiques, des questions de planification ou des opérations courantes de l'établissement qui soulèvent des problèmes qu'il faut régler immédiatement.
- Rencontres avec le directeur adjoint à la Socialisation et avec le chef des Unités résidentielles afin de discuter des rapports soumis la veille.
- Rencontres avec l'agent principal de service pour discuter, le cas échéant, des événements qui ont eu lieu en dehors des heures normales de travail.
- Inspections de l'établissement avec un directeur adjoint et rédaction des rapports appropriés.
- Rencontres à l'administration régionale avec les administrateurs régionaux ou le sous-commissaire.
- Courrier, dictée, correspondance, signatures.
- Étude de demandes d'absence temporaire avec ou sans escorte et signature.
- Réunions avec les commissaires de la CNLC.
- Réunions avec le Comité des résidents.
- Réunions avec le directeur du SNLC.
- Lecture de communiqués, de directives, de projets de directive et d'instructions à l'intention de mes collaborateurs et lecture de divers documents.
- Rédaction de rapports à l'intention de l'administration régionale.

APPENDIX D

EXAMPLES OF PRINCIPAL ACTIVITIES THAT COMSUME WARDENS' TIME

EXAMPLE 5

Principal Activities

- Executive Management Committee;
- Meetings with various assistant wardens to discuss policies, planning or routine institutional operations which present problems requiring immediate action;
- Meeting with the AW Socialization and with the Living Unit Head to discuss the previous day's reports;
- Meeting with the senior officier on duty to discuss incidents which may have occurred outside normal working hours;
- Visiting the institution with an assistant warden and reporting.
- Travelling to Regional Headquarters to meet with regional managers or the Deputy Commissioner;
- Mail, dictation, correspondance, signatures;
- Reviewing applications for escorted or unescorted temporary absences and signing;
- Meeting with NPB members;
- Meeting with the Residents' Committee;
- Meeting with the Director of the NPS;
- Reviewing press releases, directives, draft orders and instructions to personnel and various other documents;
- Preparing of reports to Regional Headquarters.

ANNEXE D

EXEMPLES DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

EXEMPLE Nº 6

Activités principales

- Lecture du courrier quotidien provenant de l'extérieur de l'établissement.

- Lecture de divers rapports de contrôle internes, notamment des rapports de l'agent principal, du rapport quotidien des CX-COF-06, des rapports quotidiens des AUR, des rapports de l'agent de la sécurité préventive et des rapports des directeurs adjoints.

- Examen et signature de divers documents, notamment de mandats de transfèrement (environ 50 par semaine), de demandes d'autorisation d'heures supplémentaires, de demandes de congé, de bordereaux de commande, de demandes de transfert de fonds de détenus, de demandes de dotation en personnel, de demandes de prolongation de l'intérim, de demandes d'absences temporaires, de demandes de placement de détenus en isolement et de demandes d'approbation des dépenses de voyage.

- Préparer et dicter des réponses aux notes de service reçues du sous-commissaire régional et de ses collaborateurs.

- Rencontres informelles avec mes collaborateurs afin de discuter des problèmes opérationnels qui exigent une solution rapide.

- Réunions du Comité de direction de l'établissement, du Comité régional de gestion et du Comité de consultation patronale-syndicale, et réunions avec les représentants des détenus, avec les CX-COF-06 et avec les SUR.

- Inspections de l'établissement, notamment des pavillons cellulaires, et entretiens avec le personnel et les détenus.

- Planification en prévision de l'ouverture de l'unité spéciale de détention, notamment analyse des programmes proposés par les directeurs adjoints, étude de diverses fonctions opérationnelles touchant notamment à la sécurité, aux services et à l'entretien, et visites sur le chantier afin de déceler les failles éventuelles sur le plan de la sécurité et des opérations.

APPENDIX D

EXAMPLES OF PRINCIPAL ACTIVITIES THAT COMSUME WARDENS' TIME

EXAMPLE 6

Principal Activities

- Reviewing daily mail from outside the institution;
- Reviewing various internal control reports: senior officer's report, CX-COF-06's daily reports, LUO's daily reports, Preventive Security officer's reports, assistant wardens' reports;
- Reviewing and signing various forms: transfer warrants (approx. 50 per week), overtime lists, applications for leave, order forms, inmate funds transfer requests, staffing requests, requests for extension of acting positions, applications for temporary absences, dissociation forms, travel expenses forms;
- Preparation and dictation of responses to memoranda received from the Regional Deputy Commissioner and his assistants;
- Informal meetings and discussions with staff concerning operational problems requir'ng immediate action;
- Various meetings: Institutional Management Committee, Regional Management Committee, Labor-Management Consultation Committee, Inmates Committee, meetings with CX-COF-06's and with LUS's;
- Visiting the institution, particulary the cell blocks, including inspecting various areas and discussing with staff and inmates;
- Planning the opening of the Special Handling Unit, including analyzing programs suggested by the assistant wardens, reviewing various operational processes, from security to services and maintenance, and visiting the construction site to identify any security or functional weaknesses.

RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PROGRAMME DES UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION, TIRÉES DU RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES MEURTRES ET VOIES DE FAIT DANS LA RÉGION DE L'ONTARIO

Recommandation 19:

Il faut faire un effort concerté pour offrir des possibilités de participation, des activités, des programmes et une "thérapie" valables à l'intention des "détenus particulièrement dangereux". (p. 154)

Recommandation 20:

Lorsqu'on considère qu'un détenu placé dans une USD n'a pas besoin de telles mesures de sécurité, il y a lieu d'examiner son cas immédiatement en vue de le retourner dans la population carcérale normale. (p. 156)

Recommandation 21:

La période minimale de deux ans devrait être supprimée afin de donner espoir aux détenus et de les encourager. (p. 156)

Recommandation 22:

Les détenus devraient être encouragés à progresser, par étapes distinctes, vers un retour à la population carcérale normale. (p. 156)

Recommandation 23:

La communication efficace entre le personnel et les détenus doit être constamment présente au cours du programme de l'USD et de ses différentes étapes. (p. 157)

Recommandation 24:

Il est nécessaire de nommer un directeur associé dont l'unique responsabilité sera la gestion de l'unité spéciale de détention. (p. 157)

Recommandation 25:

Nous approuvons les efforts déployés par le SCC afin de mettre au point un programme de formation du personnel des USD et nous insistons pour que des cours de relations interpersonnelles en fassent partie intégrante. (p. 158)

Recommandation 26:

Pour les besoins de la communication entre le personnel et les détenus, les employés devraient être affectés à un petit groupe de détenus afin d'améliorer la communication, d'assurer l'application uniforme des règlements et de faciliter l'évaluation de chaque cas. (p. 158)

Recommandation 27:

Un membre du personnel (qui n'est pas affecté à la sécurité) devrait être désigné à titre d'"agent de liaison avec les détenus"; il aurait, entre autres responsabilités, la tâche de communiquer fréquemment avec les représentants des rangées. (p. 159)

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

COMMISSIONER'S DIRECTIVE
DIRECTIVE DU COMMISSAIRE

DOCUMENT No. - N° DU DOCUMENT			
SERIES / SÉRIE	SECTION	CHAPTER / CHAPITRE	PAGE 1 OF / DE 4
800	3	02.3	

TITLE - TITRE

IMPLEMENTATION OF POST CRISIS MEASURES

MISE EN OEUVRE DE MESURES SUIVANT LE RÈGLEMENT D'UNE SITUATION D'URGENCE

AUTHORITY

1. Authority to issue:
   Penitentiary Act, subsection 29.(3).

2. Authority for content:
   Penitentiary Act, subsection 29.(3).

REVOCATION

3. Nil.

PURPOSE

4. To establish policy for the provision of plans and procedures to be implemented by the Service at the conclusion of an emergency situation.

DEFINITION

5. "Emergency Situation" means major disturbances, unlawful assemblies, riots, hostage incidents, work stoppages, hunger strikes, demonstrations, escapes, armed or unarmed intrusions at institutions, and mass inmate disobedience or failure to lock up.

ROLES AND RESPONSIBILITY

6. The Service shall establish plans and procedures which may be implemented,

AUTORISATION

1. Autorisation - Publication:
   Loi sur les pénitenciers, paragraphe 29.(3).

2. Autorisation - Teneur:
   Loi sur les pénitenciers, paragraphe 29.(3).

ABROGATION

3. Néant.

OBJET

4. Énoncer la politique concernant les plans et procédures que le Service doit mettre en oeuvre lorsqu'une situation d'urgence prend fin.

DÉFINITION

5. "Situation d'urgence" désigne les troubles importants, les attroupements illégaux, les émeutes, les prises d'otages, les arrêts de travail, les grèves de la faim, les manifestations, les évasions, les intrusions armées ou non armées dans les établissements et la désobéissance collective des détenus ou le refus de ceux-ci de réintégrer leurs cellules.

RÔLES ET ATTRIBUTIONS

6. Le Service doit établir des plans et des procédures qui peuvent être mis

RESPONSIBILITY CENTRE - CENTRE DE RESPONSABILITÉ		SPONSORING AUTHORITY - RÉPONDANT	EFFECTIVE DATE / DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR
100	NAME - NOM National Headquarters Administration centrale	Security Sécurité	1984-04-30

following resolution of an emergency situation, in order to ensure a peaceful and orderly return to normalcy.

7. The Assistant Commissioner, Security shall issue instructions and guidelines for the development of these plans and procedures.

CONCLUSION OF AN INCIDENT

8. Upon resolution of the incident, further vital administrative and legal action shall be initiated. Successful handling of the post-crisis phase is critical to the restoration of normal institutional operations and Directors shall ensure that plans for dealing with post-crisis situations are reflected in institutional contingency plans.

INSTITUTIONAL CONTINGENCY PLANS

9. This plan shall establish the steps to be taken after an incident, as follows:

Surveillance

a. Close surveillance shall be provided following serious incidents, as specified in the pertinent divisional instruction;

Security of Records

b. The security of documents, logs, records, and magnetic tapes that record the activities of the institution before, during and after the incident shall be ensured;

en oeuvre après une situation d'urgence, afin d'assurer une transition à une situation normale de manière disciplinée et calme.

7. Le commissaire adjoint à la Sécurité doit diffuser des instructions et des lignes directrices concernant l'élaboration de ces plans et procédures.

FIN D'UN INCIDENT

8. Lorsqu'un incident prend fin, il faut immédiatement prendre d'autres mesures administratives et juridiques essentielles. Il est primordial de maîtriser la situation suivant un incident pour que les opérations de l'établissement reviennent à la normale, et les directeurs doivent s'assurer que les plans visant à régler des situations suivant un incident sont compris dans les plans d'urgence de l'établissement.

PLANS D'URGENCE DE L'ÉTABLISSEMENT

9. Ce plan doit faire état des mesures à prendre à la suite d'un incident, de la façon suivante:

Surveillance

a. Il faut assurer une surveillance étroite à la suite d'un incident grave, comme le précise l'instruction divisionnaire pertinente;

Sécurité des documents

b. Il faut veiller à la sécurité des documents, des registres, des dossiers ainsi que des rubans magnétiques servant à l'enregistrement des activités de l'établissement, avant, pendant et après l'incident;

Staff Briefing and Counseling

c. Staff needs shall be met. This shall include a staff briefing to ensure all personnel are fully aware of the outcome of the crisis and the action management will be taking as a result. As well, special counseling shall be provided for those staff who may have been affected by a serious incident;

Inmate Access to Doctors, Chaplains and Legal Counsel

d. Upon request, an inmate shall be provided with unrestricted access to medical doctors, chaplains, and legal counsel. Access shall be refused only when it could constitute a threat to the safety of any person. Should it be deemed necessary to refuse access, the Deputy Commissioner of the region shall be consulted before the decision is made;

Media Access to the Institution

e. The media shall be allowed access to the institution, unless there are security concerns;

Recourse to Grievance Procedures

f. Recourse to grievance procedures shall be provided;

Exposé de la situation et consultation à l'intention du personnel

c. Il faut voir aux besoins du personnel. Cela doit comprendre un exposé de la situation donné à tous les employés afin de s'assurer qu'ils sont bien au courant du résultat de l'incident et des mesures que la direction prendra à cet égard. En outre, il faut offrir des services de consultation spéciaux aux employés qui ont été touchés par un incident grave;

Services de médecins, d'aumôniers et de conseillers juridiques mis à la disposition des détenus

d. Un détenu doit pouvoir consulter, sur demande et sans aucune restriction, un médecin, un aumônier ou un conseiller juridique. Une telle consultation ne doit lui être refusée que si elle pourrait constituer une menace à qui que ce soit. Si l'on juge nécessaire de refuser un tel service, il faut consulter le sous-commissaire de la région avant de prendre une décision;

Admission des médias à l'établissement

e. Les médias doivent être admis à l'établissement à moins que cela nuise à la sécurité;

Recours à la procédure de grief

f. Il faut permettre le recours à la procédure de grief;

Physical Examination of Inmates

g. The institutional physician or Health Care Centre staff shall conduct a physical examination of all inmates of the section(s) involved in the incident. Furthermore, the institutional physician shall make periodic visits to all areas of the institution to verify the physical well-being of inmates; and

Availability of a Chaplain

h. A chaplain shall be available at the institution at all times to respond to the needs of both staff and inmates. The chaplain shall also make periodic visits to all areas of the institution to verify the well-being of staff and inmates.

REFERENCE

10. Nil.

Commissioner,

Examen physique des détenus

g. Le médecin de l'établissement ou les employés du centre de santé doivent procéder à un examen physique de tous les détenus du ou des secteurs en cause dans l'incident. De plus, le médecin de l'établissement doit faire des visites périodiques dans tous les secteurs de l'établissement, afin de voir au bien-être des détenus; et

Disponibilité de l'aumônier

h. Un aumônier doit être à l'établissement en tout temps, afin de répondre aux besoins du personnel et des détenus. Il doit également faire des visites périodiques dans tous les secteurs de l'établissement, afin de voir au bien-être du personnel et des détenus.

RÉFÉRENCE

10. Néant.

Le Commissaire,

D.R. Yeomans

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

DIVISIONAL INSTRUCTION
INSTRUCTION DIVISIONNAIRE

DOCUMENT No. - N° DU DOCUMENT			
SERIES / SÉRIE	SECTION	CHAPTER / CHAPITRE	PAGE 1
800	3	02.3	OF / DE 5

TITLE - TITRE

SPECIAL MEASURES FOLLOWING SERIOUS INCIDENTS

MESURES SPÉCIALES À PRENDRE À LA SUITE D'UN INCIDENT GRAVE

AUTHORITY

1. Authority to issue:
   Penitentiary Service Regulations, section 7.

2. Authority for content:
   Penitentiary Service Regulations, subsection 5.(1) and section 8.

REVOCATION

3. Nil.

PURPOSE

4. To ensure procedures are developed to implement special measures following serious incidents in institutions.

DEFINITIONS

5. "Special measures" means additional assistance given to institutional management and staff, including special surveillance of designated areas of an institution either following serious incidents or in other circumstances where the Director decides it is warranted.

6. "Serious incident" means any occurrence in an institution that results in death or serious injury to staff by acts of violence.

AUTORISATION

1. Autorisation - Publication:
   Règlement sur le service des pénitenciers, article 7.

2. Autorisation - Teneur:
   Règlement sur le service des pénitenciers, paragraphe 5.(1) et article 8.

ABROGATION

3. Néant.

OBJET

4. Voir à l'élaboration de mesures spéciales devant être mises en oeuvre à la suite d'un incident grave dans un établissement.

DÉFINITIONS

5. "Mesures spéciales" désigne tout appui supplémentaire donné à la direction et au personnel de l'établissement, y compris la surveillance spéciale d'un secteur désigné, à la suite d'un incident grave ou de toute autre circonstance lorsque le directeur le juge à-propos.

6. "Incident grave" désigne tout événement qui survient dans un établissement où, à la suite d'actes de violence, des membres du personnel sont gravement blessés ou tués.

RESPONSIBILITY CENTRE - CENTRE DE RESPONSABILITÉ		SPONSORING AUTHORITY - RÉPONDANT	EFFECTIVE DATE / DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR
100	NAME - NOM National Headquarters Administration centrale	Security Sécurité	1984-05-15

7. "Designated area" means dissociation, segregation and living units, cell blocks, or any other area of the institution which the Director has designated for special surveillance following a serious incident.

ROLE AND RESPONSIBILITY - REGIONAL PLANS

8. The Deputy Commissioner of the region shall ensure that a post-incident plan is developed which will permit the rapid mobilization of resources within the region to provide assistance to an institution following a serious incident. The plan shall include the following:

   a. provision for the establishment of special observer teams, composed of Citizens' Advisory Committee members and other members of the community who have credibility for the purpose of monitoring designated areas of the institution;

   b. provision for the establishment of post-emergency recovery teams, composed of staff within the region who have expertise in the major operational areas such as security, case management, food services and health care services. The role of these teams shall be to lend support to institutional staff to ensure that essential services are restored to the institution as efficiently as possible. In those regions where the development of a regionalized observer team is

7. "Secteur désigné" désigne les aires d'isolement et de ségrégation, les unités résidentielles, les pavillons cellulaires et tout autre secteur de l'établissement qui, selon le directeur, doit faire l'objet d'une surveillance spéciale à la suite d'un incident grave.

RÔLE ET ATTRIBUTIONS - PLANS D'ACTION RÉGIONAUX

8. Le sous-commissaire de la région doit voir à l'élaboration d'un plan d'action devant être mis en oeuvre à la suite d'un incident grave, afin de permettre la mobilisation rapide des ressources de la région en vue de fournir de l'aide à l'établissement en cause à la suite d'un incident grave. Ce plan d'action doit comprendre les éléments suivants:

   a. la mise sur pied d'équipes spéciales d'observateurs composées de membres du Comité aviseur de citoyens et de représentants de la collectivité qui jouissent de confiance, dans le but d'observer le déroulement des activités dans les secteurs désignés de l'établissement;

   b. la formation d'équipes de support à la suite d'une urgence, composées d'employés de la région qui ont une connaissance technique des grands secteurs opérationnels, comme la sécurité, la gestion de cas, les services d'alimentation et de santé. Ces équipes doivent avoir pour rôle d'offrir leur appui au personnel de l'établissement et de voir à ce que les services essentiels soient rétablis de la façon la plus efficace possible. Dans les régions où il n'est pas approprié

not appropriate for a given institution, the Deputy Commissioner shall ensure that the Director develops such a team from resources within his locale;

c. provision for prompt repairs to any material damage; and

d. the provision of assistance to the institution in dealing with the trauma experienced by staff, both individually and collectively, in accordance with Service policy on special assistance to employees following acts of violence.

ROLE AND RESPONSIBILITY - INSTITUTIONAL PLAN

9. The Director shall prepare, as part of the institutional contingency plan, a post-incident plan containing special measures to be implemented after resolution of a serious incident.

SPECIAL MEASURES

10. The post-incident plan shall contain provision for the following special measures:

a. a relocation, if deemed necessary, of staff directly involved in the incident;

b. segregation, and if deemed necessary, the transfer of the principal inmates involved in the incident. Transfers should not take place prior to consultation with the police involved;

de former une équipe régionale d'observateurs, le sous-commissaire doit s'assurer que le directeur se chargera d'en former une avec les resources à sa disposition;

c. les mesures à prendre en vue de la réparation rapide de tous les dommages matériels; et

d. l'aide devant être apportée en vue de traiter, individuellement ou collectivement, les employés souffrant de traumatisme, conformément à la politique du Service portant sur l'aide aux employés victimes d'actes de violence.

RÔLE ET ATTRIBUTIONS - PLAN D'ACTION DE L'ÉTABLISSEMENT

9. Le directeur doit préparer un plan faisant partie du plan des mesures d'urgence de l'établissement et comprenant des mesures spéciales qui seront mises en application immédiatement après le règlement d'un incident grave.

MESURES SPÉCIALES

10. Le plan d'action doit prévoir les mesures spéciales suivantes:

a. le déplacement si nécessaire, du personnel directement touché par l'incident;

b. la ségrégation et, si nécessaire, le transfert des principaux détenus à l'origine de l'incident. Cependant, le transfert ne devrait s'effectuer qu'après consultation avec les agents de police concernés;

c. continuance of normal duties by other institutional staff;

d. increase in staff in designated areas, as determined by the Director;

e. monitoring of designated areas by temporarily assigned support staff from other facilities within the region; the members of this support staff have no line authority. Their role shall be to assist staff in the performance of their duties;

f. use of video tape recorders to record any contact between staff and inmates, movement of inmates or cell searches which may be sensitive;

g. the attendance of an Assistant Director during each shift, to brief incoming staff and to visit designated areas frequently throughout the shift;

h. briefing by the Director or an officer so designated of all temporarily assigned staff from outside the institution;

i. briefing by the Director to notify all institutional staff of the special measures of the post-incident plan, and the reasons for the presence of outside staff;

c. la poursuite des fonctions normales assumées par les autres membres du personnel de l'établissement;

d. l'augmentation du personnel dans les secteurs désignés tel que déterminés par le directeur;

e. le contrôle des secteurs désignés par un personnel de soutien détaché temporairement d'autres installations de la région; ce personnel de soutien ne doit avoir aucun pouvoir hiérarchique. Il lui incombe d'aider le personnel en place dans l'accomplissement de ses fonctions;

f. le recours à un magnétoscope pour enregistrer toutes les communications entre les membres du personnel et les détenus et, aux points névralgiques, leurs déplacements ainsi que les fouilles des cellules;

g. la présence d'un directeur adjoint au cours de chaque quart de travail, qui sera chargé d'exposer la situation au personnel de relève et de faire des visites fréquentes des secteurs désignés;

h. un exposé de la part du directeur ou d'un agent désigné aux membres du personnel de l'extérieur temporairement affectés à l'établissement;

i. un exposé du directeur au personnel de l'établissement, sur les mesures spéciales prévues par le plan d'action à la suite d'un incident et sur les raisons justifiant la présence de personnel de l'extérieur;

j. special emphasis on pre-shift briefings of staff assigned to designated areas;

k. submission to the Director, following each shift, of a report written by outside observers on the operation of designated areas; and

l. submission of a written report to the officer in charge of the designated area following each shift.

11. The Director shall ensure that the psychological needs of staff members affected by the serious incident are given due consideration and assistance as required.

REFERENCE

12. Nil.

Assistant Commissioner,
Security

j. avant le début de la relève, un accent spécial sur les exposés (briefing) au personnel affecté aux secteurs désignés;

k. après chaque quart de travail, la présentation au directeur d'un rapport rédigé par des observateurs de l'extérieur et portant sur le fonctionnement des secteurs désignés; et

l. la présentation d'un rapport écrit par l'agent responsable du secteur désigné après chaque quart de travail.

11. Le directeur doit s'assurer que l'on répond de façon adéquate aux besoins psychologiques des membres du personnel affectés par un trouble grave.

RÉFÉRENCE

12. Néant.

Le Commissaire adjoint,
Sécurité

H.P. Vignola

ORGANISMES ET PARTICULIERS QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES AU COMITÉ

Amnesty International, Angleterre
L'Association canadienne de justice pénale
Chefs de direction du Service correctionnel du Canada, Principales réalisations, initiatives en cours et prévues, août 1984
Clark, M. Donald
Le Comité consultatif de citoyens, pénitencier de Dorchester
Le Comité consultatif des criminels dangereux
Le Comité des détenus de l'établissement d'Elbow Lake
Le Comité des détenus de l'établissement de Warkworth
Le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie
La Fraternité des Indiens de l'établissement d'Edmonton
Le Groupe d'étude sur la préretraite, La préretraite pour les employés du Service correctionnel et questions connexes
Le Groupe pour la défense des droits de détenus
L'Institut canadien pour l'éducation des adultes
L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
L'Office des droits des détenu(e)s
Patterson, M. Morton
Le Service d'orientation autochtone de l'Alberta
La Société canadienne de psychologie
La Société Elizabeth Fry de la Colombie-Britannique
La Société John Howard du Canada
La Société John Howard de la Colombie-Britannique
La Société John Howard de l'Ontario
La Société Saint-Léonard du Canada
Le Syndicat des employés du Solliciteur général de l'Alliance de la Fonction publique du Canada

ÉTABLISSEMENTS DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA VISITÉS PAR LE COMITÉ CONSULTATIF

Centre de formation de Laval
Centre psychiatrique régional de Saskatoon
Centre régional de réception de la région du Québec
Centre régional de traitement du pénitencier de Kingston
Établissement Archambault
Établissement de Collins Bay
Établissement de Cowansville
Établissement de Drumheller
Établissement d'Edmonton
Établissement d'Elbow Lake
Établissement de Frontenac
Établissement de La Macaza
Établissement de Laval
Établissement de Matsqui
Établissement de Millhaven
Établissement de Mission
Établissement de Pittsburgh
Établissement de Springhill
Établissement de Stony Mountain
Établissement de Warkworth
Établissement de Westmorland
Établissement Drummond
Établissement Kent
Établissement Leclerc
Pénitencier de Dorchester
Pénitencier de la Saskatchewan
Pénitencier de Kingston
Prison des femmes, Kingston

AUTRES INSTALLATIONS VISITÉES

Canada

Service correctionnel du Canada

Administrations régionales à Moncton (Nouveau-Brunswick)
Laval (Québec)
Kingston (Ontario)
Saskatoon (Saskatchewan)
Abbotsford (Colombie-Britannique)

Bureaux du Service national des libérations conditionnelles de Moncton (Nouveau-Brunswick)
de Duvernay à Laval (Québec)
d'Abbotsford (Colombie-Britannique)

Collège du personnel de correction Campus de Kingston
Campus de Laval
Campus de Mission

Commission nationale des libérations conditionnelles
Bureau régional de Moncton (Nouveau-Brunswick)
Bureau régional de Montréal (Québec)
Bureau régional de Kingston (Ontario)
Bureau régional de Saskatoon (Saskatchewan)
Bureau régional de Vancouver (Région du Pacifique)

États-Unis

Bureau de l'American Correctional Association, College Park, Maryland
Commission on Accreditation for Corrections, Rockville, Maryland
Federal Bureau of Prisons, Washington, D.C.
National Institute of Corrections, Washington, D.C.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES PAR LE COMITÉ

Agle, N.
Alexander, L.
Allard, G.
Alward, V.H.
Anderson, B.
Anderson, T.
Appleyard, K.
Arbuckle, R.
Arcesi, M.
Archibald, G.
Arrow, W.
Asch, M.
Atkinson, J.
Atkinson, J.T.N.
Auby, D.
Auger, R.
Augert, D.
Aussant, J.
Babcalis, S.J.
Baillargeon, A.
Bakehead, K.
Baker, J.E.
Bamford, S.
Barker, R.
Barron, P.
Barten, M.
Bartlett, J.
Batchelor, R.V.
Beattie, C.
Beatty, D.
Beauchaine, M.
Beaudet, J.G.
Beaudry, A.
Beaudry, P.A.
Beeman, P.
Bélanger, A.
Bélanger, G.
Bélisle, H.
Belisle, L.
Bell, R.
Benoit, R.
Berg, I.
Berner, B.
Bernheim, J.C.
Bertrand, M.
Bertrand, R.
Binnington, C.
Bisson, L.
Black, D.W.
Blackwell, D., Dr
Blais, J.
Boileau, J.G.
Boni, L.
Bonnette, M.
Boone, D.
Boswell, B.
Botterell, H.
Boudreau, L.
Boulanger, P.
Bourassa, C.B.
Bourgeois, L.
Bourque, J.G.
Boyer, G.
Boyko, B.
Bradley, B.
Braithwaite, J.
Briand, W.
Brock, R.
Bronicki, K.
Brooks, A.
Brossard, J.G.
Brown, B.
Brown, G.
Brown, J.
Brown, R.
Bruinix, G.
Bruneau, J.M.
Brunning, R.F.
Bruno, E.
Bubic, A.
Bubis, M.W.
Bureau, J.P.
Burnby, I.
Butcher, R. Maj.
Butterworth, G.
Cadieux, J.
Caird, J.
Calder, D.
Cameron, M.
Campbell, J.
Cantin, R.
Carlson, N.A.
Caron, G.A.
Carrie, J.
Carrière, E.
Cennon, J.
Cerjachew, G.
Cernetic, D.
Chalut, J.G.
Chappell, R.
Charley, R.
Charron, J.
Charron, N.
Chartrand, A.
Chauvin, H.
Chiasson, S.
Christenson, G.C.
Christian, J.
Clapp, E.
Clark, D.
Clark, J.D.
Clark, R.M.
Clarke, E.
Cloutier, D.
Cochrane, R.D.
Cook, B.
Cookman, C.
Cooper, L.
Corbeil, A.
Corbett, M.
Corcoran, N.
Cormier, E.
Côté, P.H.
Coulombe, R.
Courtemanche, J.
Courville, D.
Cox, T.
Coyle, A.G.
Craigen, D., Dr
Crawford, W.
Crockett, P.
Croft, J.
Cross, G.
Crozier, T.
Culhane, C.
Cunningham, W.
Cyr, J.
D'Aoust, A.
D'Aquino, T.
Dainard, M.
Danychuk, R.
Davidson, J.A.
Davis, J.

Dawsett, J.
Dawson, M.
De Cotret, P.R.
Decaire, T.
Decoin, R.
DeGrasse, C.
Delorme, J.C.
Delorme, R.
Desbiens, A.
Desjardins, P.
Desjardins-Perron, P.
Deslauriers, M.
Devarennes, P.
Dinoughe, M.
Doncaster, M.
Donegani, J.
Donne, M.
Dooher, D.
Dorais, C.
Doucette, G.J.
Doucette, J.
Dowdell, R.
Downing, G.
Drouillard, L.
Drysdale, P.
Ducharme, C.
Dufresne, A.
Dugas, J.P.
Dumas, G.
Dye, K.
Dyotte, J.
Ehman, L.
Elkins, M.
Elliot, A., Dr
Ellis, R.G.
Elsenheimer, G.
Emery, M.
Emond, R.E.
Enns, W.
Eslliok, J.
Estelle, J.
Etmanski, W.
Everson, C.
Fagnou, N.
Faguy, P.
Fairchild, R.
Farrant, R.
Fayerman, J.
Ferguson, B.
Ferguson, D.A.
Fineberg, S.
Finsten, H.
Fitzgerald, V.
Flanagan, M.E.
Fleming, L.
Foley, R.
Foley, T.
Fontaine, C.
Ford, H.
Forget, R.
Forhan, B.
Fortin, L.
Fosen, R.H.
Fournier, P.
Fournier, R.
Frank, A.
Fraser, L.
Fullerton, T.
Gallant, M.
Gallent, J.
Garvey, R.
Gaudet, O.
Gaudreau, F.
Gauthier, C.
Gauthier, J.
Gauvin, J.
Gauvin, J.H.C.
Gervais, M.
Gibbs, W.
Gibson, F.E.
Giguère, M.
Gilbert, J.P.
Gilbert, M.
Gilles, B.
Gilles, C.
Gillespie, B.
Gillies, G.
Gillies, R.
Gillies, V.
Gillis, J.
Gladu, J.J.
Goodwin, J.
Gordan, A., Dr
Gorvik, R.
Gosselin, L.
Goulem, P.
Graham, A.
Gratton, A.
Gravonil, N.
Grenier, R.
Grummond, R.
Guérin, C.
Gushue, K.
Hall, B.
Hambrick, M.
Hamel, J.
Hamilton, I.
Hanurchuk, M.
Harris, J.
Hartigan, K.
Havlin, D.
Headrick, W.
Hebert, M.
Heister, J.
Hendrick, M.
Herbers, K.
Hergott, A.
Heward, D.
Hickey, S.
Hildebrand, I.
Hill, M.
Himstra, H.
Hobbs, E.
Holder, J.
Holgate, D.
Hollett, A.
Holloway, G.
Hood, J.
Hooper, G.
Horton, A.E.
Houk, W.
Howard, D.
Howland, G.
Howland, K.
Hudson, J.
Huston, G.
Hutchinson, D.
Ibbott, W., Dr

Ingstrup, O.
Irwin, W., Rév.
Isabelle, L.
Issacs, W.
Jacks, P.
Jackson, B.
Jackson, G.
Jacques, M.
Jamieson, R.
Javed, J.
Joanisse, Y.
Johnson, J.
Joly, C.
Kam, D.
Kane, D.
Kaplan, R.
(l'honorable)
Kemp, R.
Kennedy, G.
Kenney, M.
Kerr, J.
King, W.
Kiraly, Z.
Kline, J.
Koehler, M.
Kowalchuk, W.
Krause, I.
Kuc, S.G., Dr
Kulik, I.
Lafleur, M.A.
Laguarde, F.
Laird, G.
Lajoie, G.
Lamoureux, J.
Lang, B.
Langford, B.
Langlois, S.
Laporte, P.P.
Laronawich, W.
Larose, E.
Latimer, R.
Latta, Y.
Lavallée, J.
Lavery, G.
Law, R.
Leblanc, G.
Lecesse, W.
Leclerc, P.
Lee. J.
Lefebvre, M.
Leger, J.G.
Leger, R., Dr
Legere, A.
Lemarier, A.
Lemky, J.
Lemoire, D.J.
Leonhard, I.
Leroux, A.
Letendre, M.
Lethbridge, L.
Levasseur, D.
Lévesque, M.
Linch, J.
Lind, D.
Linklatter, J.
Lohnes, H.
Louis, K.
Lupien, J.P.
Lusk, R.T.
Lussier, A.
Lussier, R.
Lutes, D.
Maccas, M.
MacDonald, B.
MacDonald, D.
MacDonald, H.
MacDonald, S.
Macguire, R.T.
MacLeod, A.J.
MacLeod, J.
MacPherson, D.J.
MacSween, S.
Malo, N.
Mangon, K.
Mansfield, H.
Mantha, L.
Marineau, G.
Marley-Clarke, B.
Marsham, R.
Martel, E.A.
Martel, G.
Martel, M.
Masson, H.
Maxime, J.B.
McBroom, D.
McCloud, M.
McConnell, J.
McCord, D., Rév.
McCormick, I.B.
McCulley, R.
McDonald, D.
McGregor, D.
McInnis, W.
McIntosh, A.
McKay, J.
McKenzie, C.
McLaughlin, J.
McLaughlin, P.
McLellan, C.
McNaughton, M.
McNeil, J.
Meakings, B., Maj.
Megeney, B.
Melanson, F.
Melanson, J.
Melville, R.
Meurett, P.
Michayluk, G.
Miles, B., Dr.
Miller, F.
Millette, R.
Milligan, M.E.
Mills, J.G.
Milton, G.
Mohr, H., Dr
Molloy, B.
Monday, J.
Monk, R.
Moore, J.
Morin, I.
Morin, M., Dr
Mort, W.
Murphy, J.
Murphy, M.
Murray, S.
Nadeau, Y.
Nash, M.
Nate, J.C.
Needham, A.R.
Neil, R.
Neufeld, H.
Neufeld, S.

Newell, T.
Newton, P.
Nielson, E.
Noskiye, K.R.
Notte, J.
Nugent, J.
O'Brian, J.C.
O'Hagan, A.
O'Sullivan, J.
Oddie, J.
Odegard, L.
Olafson, K.
Oleniuk, P.
Olynyk, P.
Onkle, R.
Ouellette, F.
Outergridge, W.
Outhwaite, L.
Pace, D.
Palmer, R.
Palombe, D.
Paquet, G.
Parent, M.
Parks, D.
Parley, D.
Patry, L.
Patterson, M., Dr
Payne, K.
Pelletier, B.
Pelton, D.
Pepin, G.
Perley, J.
Perreault, J.
Perron, J.C.
Perry, M.
Phelps, J.
Phillips, B.
Pichette, G.
Pinder, G.
Pisapio, L.
Plecas, D.
Popp, H.
Porter, A.
Préfontaine, R.
Pretty, E.
Proulx, J.G.
Pugh, R.
Pyle, D.
Quinn, P.
Quiton, M.L.
Rabeau, R.
Racicot, M.
Racicot, R.
Racine, L.
Ramsey, R.
Rankin, W.J.T.
Raymond, J.
Reeder, W.
Reilly, E.
Rhéaume, G.
Rhodes, G.
Richards, J.
Richardson, W.
Roberge, S.
Roberts, S.
Robertson, J.
Robson, A.
Robson, D.
Rooney, D.
Ross, R., Dr
Rousseau, R.
Rutton, M.
Ryan, J.C.
Ryan, P.
Sandhu, D.
Sarraillon, P.M.
Sarrazin, M.
Sass, R.
Sauvé, L.
Savard, M.
Sawrenko, N.
Schneider, J.
Scissons, W.J.
Scott, P.
Searle, P.
Selby, L.
Sharp, G.
Sheery, O.
Sheppard, R.
Sheppard, W.A.
Shires, E.G.
Sicotte, A.
Sigouin, H.
Sillanpao, W.
Silliker, R.
Simard, L.
Smith, B.
Smith, G.H.
Smith, R.
Smith, S.
Smoke, F.W.
Snow, R.
Somers, J.
Soucy, J.
Souligny, R.
St. Martin, R.
St. Onge, L.
St. Pierre, C.
St. Pierre, R.
Steedsman, A.
Steeves, B.
Steinberg, M.
Stephen, D.
Stettner, B.
Stevenson, H.
Stewart, D.
Stewart, R.
Stockbrooks, R.
Stonefield, N.
Stonehouse, L.
Stonoski, J.
Sullivan, G.
Surgenor, R.
Surprenant, J.R.G.
Symaronuik, W.
Symes, T.
Tanner, G.
Tarras, L.
Taylors, J.V.
Themens, A.
Théoret, C.
Theubide, W.
Thibault, G.
Thomas, D.
Thomas, V.
Thompson, W.
Thorne, B., Dr
Tokareil, M.
Toles, V.
Tompkins, R.
Tousignant, J.G.

Towner, N.
Trace, R.
Trant, C.
Travisono, A.P.
Tremblay, P.
Trono, A.
Tropak, R.
Trudeau, J.M.
Trudeau, J.P.
Trudel, C.
Tuck, R.
Turnbull, G.
Turner, V., Sr
Vaillancourt, R.
Valade, F.
Valiquette, P.
Van De Bor, C.
Vance, G.
Vantour, J., Dr
Vaugeois, M.
Verret, C.
Viau, R.
Vickers, D.
Vigneault, D.
Vignola, H.P.
Villeneuve, G.
Voyer, A.
Wala, L.
Walker, B.
Walker, S.
Wasserman, B.
Wasyliw, N.
Watkins, B.
Watson, D.
Webster, G.
Weck, G.G.
Weir, D.
Weiss, R.
Whaley, P.
White, B.L.
Wiebe, R.
Williams, D.
Williams, I.
Williams, P.J.
Williams, T.
Williams, W.
Wiseman, K.
Witzke, E.
Wood, T.
Woodward, R.
Wrenshall, A.
Yeomans, D.
Young, P.
Zambrowsky, J.
Zanetta, J.
Zarzour, A.
Zimmerman, D.

BIBLIOGRAPHIE

ADLARD, R. Analyse comparative des administrations régionales, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1983.

Les automutilations et les suicides, Ottawa, Bureau des conseillers en gestion, Service correctionnel du Canada, 1981.

BILLINGSLEY, B. et HANN, R.G. Stratégies visant à modifier les populations carcérales, Ottawa, Division de la recherche, ministère du Solliciteur général du Canada, 1982.

BILLINGSLEY, B. et STODUTO, G. Peines imposées aux autochtones au Canada: Infractions d'admission - Durée des peines imposées aux personnes condamnées à la détention, Ottawa, Division de la recherche, ministère du Solliciteur général du Canada, 1984.

BURTCH, B.E. et ERICSON, R.V. The Silent System: An Inquiry into Prisoners who Suicide/and Annotated Bibliography, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto Press, 1979.

CLEMMER, D. Observations on imprisonment as a source of criminality, Journal of Criminal Law and Criminology, 1950, 41, pp. 311 à 319.

COFFEY, A.R., Administration of Criminal Justice - A Management Systems Approach, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1974.

COHEN, A.K., COLE, G.F., et BAILEY, R.G. (eds). Prison Violence, Lexington, D.C., Heath & Company, 1976.

CPS Institutional Recommendations on Decentralization and Delegation of Authority, Ottawa, Service des conseillers en gestion, ministère du Solliciteur général du Canada, 1976.

Débats de la Chambre des communes, le lundi 11 juin 1984, vol. 127, nº 104, 2e session, 32e législature, 4548, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.

Délibérations du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'enquêter sur les pénitenciers, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

Dernier rapport provisoire touchant l'application des recommandations du rapport du Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1981.

Direction générale du SCC "énonçant l'ampleur, l'orientation et l'esprit des activités du SCC au cours des cinq prochaines années", 1984-1989, Ottawa, Direction de la politique, de la planification et de l'administration, Service correctionnel du Canada, 1984.

Le droit pénal dans la société canadienne, Ottawa, ministère de la Justice, 1982.

ELLIS, D. Crowding and prison violence: Integration of research and theory, Criminal Justice and Behavior, 1984, 11, pp. 277 à 308.

ELLIS, D., GRASMICK, H. et GILMAN, B. Violence in prisons: a sociological analysis, American Journal of Sociology, 1974, 80, pp. 16 à 34.

Énoncé de valeurs du SCC, Premier rapport du groupe de travail sur la mission et le développement organisationnel du SCC, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1984.

Enquête sur les caractéristiques des avantages et émoluments, Ottawa, Conseil du Trésor, 1982.

Étude d'évaluation - Coûts des modèles correctionnels, Ottawa, Direction de la politique, de la planification et de l'administration, Service correctionnel du Canada, 1983.

Feasibility Study on Functional Unit Management, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1982.

GIBBS, J. Violence in prisons: Its extent, nature and consequences, R.R. Roberg & V.J. Webb (eds.), Critical issues in corrections, New York, West Publishing Company, 1981.

GOSSELIN, L. Les pénitenciers: un système à abattre, Montréal, Black Rose Books, 1982.

HAVEMANN, P., FOSTER, L., COUSE, K. et MATONOVICH, R. Law and Order for Canada's Indigenous People, Ottawa, Division de la recherche, ministère du Solliciteur général du Canada, 1984.

HOLLISTER, H. An Ex-convict Evaluates Prisons, Readings in Criminology and Penology, D. Dressler (ed.), New York, Columbia University Press, 1964, pp. 578 à 585.

Institutional Management System Summary Report, Ottawa, Direction de la politique, de la planification et de l'administration, Service correctionnel du Canada, 1982.

Institutional Organization Study for CSC, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 1981.

IRWIN, J. Prisons in Turmoil, Toronto: Little, Brown & Company, 1980.

ISABELLE, L. L'éducation des détenus, Journal de l'Association canadienne de la formation professionnelle, 1984, 20, pp. 11 à 15.

JACKSON, M. Prisoners of Isolation, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

JACOBS, J.B. Stateville: The Penitentiary in Mass Society, Chicago, University of Chicago Press, 1977.

JAYEWARDENE, C.H.S. et JAYASURIGA, D.J.N. The Management of Correctional Institutions, Toronto, Butterworths, 1981.

JOHNSON, R. et PRICE, S. The complete correctional officer: Human service and the human environment of prison, Criminal Justice and Behavior, 1981, 8, pp. 343 à 373.

JOHNSON, R. et TOCH, H. (eds.). The Pains of Imprisonment, Beverly Hills, Sage Publications, 1982.

Justice pénale et corrections: un lien à forger, Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, le Juge R. Ouimet (président), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

LIPTON, D., MARTINSON, R., et WILKS, J. The Effectiveness of Correctional Treatment - A Survey of Treatment Evaluation Studies, New York, Praeger, 1975.

LOMBARDO, L.X. Guards Imprisoned: Correctional Officers at Work, New York, Elsevier, 1981.

Managing the Long-term Prison System Report of the Control Review Committee, London, Her Majesty's Stationary Office, 1984.

MARTINSON, R. The age of treatment: Some implications of the custody-treatment dimension, Issues in Criminology, 1967, 2, pp. 275 à 293.

McCORKLE, R.W. et KORN, R. Resocialization within the walls, Readings in Criminology and Penology, D. Dressler (ed.), New York, Columbia University Press, 1964, pp. 519 à 535.

MENNINGER, K.A. The Crime of Punishment, New York, Viking Press, 1968.

Mise à jour du dernier rapport provisoire touchant l'application des recommandations du rapport du Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, Ottawa, Direction de la politique, de la planification et de l'administration, Service correctionnel du Canada, 1984.

MITFORD, J. Kind and Usual Punishment, New York, Alfred A. Knopf, 1973.

MORRIS, N. The Future of Imprisonment, Chicago, University of Chicago Press, 1974.

OUTERBRIDGE, W.R. The tyranny of treatment...?, Revue canadienne de criminologie, 1968, 10, pp. 378 à 391.

Politique, planification et administration: Guide des procédures de planification du SCC, Ottawa, Direction de la politique, de la planification et de l'administration, Service correctionnel du Canada, 1983.

PORPORINO, F.J. et DUDLEY, K. Analyse des effets du surpeuplement des pénitenciers canadiens, Ottawa, Division de la recherche, ministère du Solliciteur général du Canada, 1983.

PORPORINO, F.J. et MARTON, J.P., Plan d'action pour réduire la violence dans les prisons, Ottawa, Division de la recherche, ministère du Solliciteur général du Canada, 1984.

Premier, deuxième et troisième rapports du Comité de planification stratégique soumis au Service correctionnel du Canada, Ottawa, Direction des communications, Service correctionnel du Canada, 1983.

Premier rapport du Comité consultatif national des services de santé présenté au Commissaire du Service canadien des pénitenciers, E.H. Botterell (président), Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 1974.

Premier rapport provisoire: Énoncé de valeurs du SCC, Groupe de travail sur la mission et le développement organisationnel du SCC, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1984.

La prestation de services médicaux et de services de soins de santé aux détenus des pénitenciers fédéraux, deuxième rapport du Comité consultatif national des services de santé présenté au Commissaire du Service canadien des pénitenciers, E.H. Botterell (président), Ottawa, Division des communications, ministère du Solliciteur général du Canada, 1975.

Procès-verbal de la réunion bi-annuelle des administrateurs - du 29 mai au 1er juin 1984, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1984.

Progress Report on an Organizational Study of the Correctional Agencies, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, P.S. Ross & Partners, 1967.

Quatrième rapport annuel 1983-1984, Ottawa, Direction de l'inspecteur général, Service correctionnel du Canada, 1984.

Les questions du PPCG: Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion, Ottawa, Bureau du Contrôleur général du Canada, 1979.

Rapport à la Chambre du Sous-comité sur le Régime d'institutions pénitentiaires au Canada, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, l'hon. M. MacGuigan (président), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1977.

Rapport annuel de l'Enquêteur canadien 1982-1983, Ottawa, l'Enquêteur correctionnel du Canada, 1983.

Rapports annuels du Service correctionnel des pénitenciers/Service correctionnel du Canada - de 1959-1960 à 1982-1983.

Rapport de la sixième conférence nationale annuelle des comités aviseurs de citoyens, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1984.

Rapport de l'enquête spéciale relative à une émeute - Établissement Archambault - Juillet 1982, Ottawa, bureau de l'Inspecteur général, Service correctionnel du Canada, 1982.

Rapport du groupe d'étude: les sept suicides dans la région de l'Atlantique - 17 février - 25 août 1983, E.H. Botterell (président), Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 1983.

Rapport du groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario, J. Vantour (président), Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1984.

Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes - exercice terminé le 31 mars 1981, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1981.

Rapport provisoire touchant l'application du rapport à la Chambre sur le régime d'institutions pénitentiaires, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1979.

Rapport provisoire touchant l'application du rapport à la Chambre sur le régime d'institutions pénitentiaires, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1980.

Recommendations on Decentralization and Delegation of Authority to Regional Headquarters CPS/NPS, Service des conseillers en gestion, ministère du Solliciteur général du Canada, 1976.

Réponse du Solliciteur général au rapport du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 1977.

Résumé et analyse de quelques grandes enquêtes sur le processus correctionnel de 1938 à 1977, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 1977.

Le rôle des services correctionnels fédéraux au Canada: Rapport du groupe de travail sur la création du service canadien de correction intégré, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 1977.

SCHNUR, A.C. The new penology: Fact of fiction?, Journal of Criminal Law, Criminology and Police Sciences, 1958, 49, pp. 331 à 334.

SCHROEDER, A. Shaking It Rough, Toronto, Doubleday Canada Ltd., 1976.

Le Service canadien de correction: Organisation et gestion, document de travail du groupe de travail sur la création du service canadien de correction intégré, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 1977.

Service correctionnel du Canada - Partie III du Budget des dépenses: Plan de dépenses 1984-1985, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1984.

Sondage sur les attitudes du personnel, Ottawa, Sondages Gallup du Canada Limitée, Service correctionnel du Canada, 1983.

Steering Committee on Mentally and Behaviorally Disordered Inmates, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1980.

STEWART, R.L. Rapport sur les allégations de mauvais traitements de détenus à l'établissement Archambault après les incidents du 25 juillet 1982, Ottawa, l'Enquêteur correctionnel du Canada, 1984.

Summary of Recommendations contained in the Report of the Correctional Planning Committee of the Department of Justice, A.J. Macleod (président), Ottawa, ministère de la Justice, 1960.

Survey of Experienced Correctional Officers, Ottawa, Direction de la politique, de la planification et de l'administration, Service correctionnel du Canada, 1984.

SYLVESTER, S., REED, J. et NELSON, D. Prison Homicide, New York, Spectrum, 1977.

Task Force Report: Corrections, U.S. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1967.

TOCH, H. Living in Prison: The Ecology of Survival, New York, Macmillan, 1977.

TOCH, H. Men in crisis: Human Breakdowns in Prison, Chicago, Aldine, 1975.

TOCH, H. Violent Men: An Inquiry into the Psychology of Violence, Chicago, Aldine, 1969.

WOODS, G. et SIM, H. Faits saillants des initiatives fédérales en matière de justice pénale 1966-1980, Ottawa, Direction de la recherche, ministère du Solliciteur général du Canada, 1981.

POOR

QUALITY

ORIGINAL